



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 28 de abril de 2022
(OR. en)

8529/22

**Dossiê interinstitucional:
2022/0117 (COD)**

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

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	28 de abril de 2022
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2022) 177 final
Assunto:	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO sobre a proteção das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»)

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 177 final.

Anexo: COM(2022) 177 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**sobre a proteção das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente
infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas
contra a participação pública»)**

{SWD(2022) 117 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública (geralmente também designados por «ações judiciais estratégicas contra a participação pública» ou «SLAPP», do inglês *strategic lawsuits against public participation*) são um fenómeno recente, mas cada vez mais generalizado na União Europeia. Constituem uma forma particularmente prejudicial de assédio e intimidação contra as pessoas envolvidas na proteção do interesse público. Estes processos judiciais infundados ou exagerados são geralmente instaurados por indivíduos poderosos, grupos de lóbis, grandes sociedades comerciais e órgãos do Estado contra partes que criticam os demandantes ou comunicam mensagens que não são do seu agrado sobre uma questão de interesse público. Têm por objetivo censurar, intimidar e silenciar aqueles que os criticam, sobrecarregando-os com os custos da defesa de uma ação judicial, até serem obrigados a abandonar as suas críticas ou oposição. Ao contrário das ações normais, as SLAPP não são instauradas com vista a exercer o direito de acesso à justiça e com o objetivo de ganhar o processo judicial ou obter reparação. Em vez disso, são instauradas para intimidar os demandados e esgotar os seus recursos. O objetivo final é alcançar um efeito inibidor, silenciar os demandados e dissuadi-los de prosseguir o seu trabalho.

Os alvos típicos das SLAPP são os jornalistas e os defensores dos direitos humanos, não só pessoas individuais, mas também meios de comunicação social e editoras, bem como organizações da sociedade civil, como as que participam no ativismo ambiental. Podem também visar outras pessoas envolvidas na participação pública, como investigadores e membros da comunidade académica.

Numa democracia saudável e próspera, os cidadãos devem poder participar ativamente no debate público, sem a ingerência indevida das autoridades públicas ou de outros interesses poderosos. A fim de garantir uma participação significativa, os cidadãos têm de poder aceder a informações fiáveis, que lhes permitam formar as suas próprias opiniões e atuar com discernimento num espaço público em que seja possível expressar livremente diferentes opiniões.

Os jornalistas têm um papel essencial na facilitação do debate público e na transmissão de informações, opiniões e ideias. Devem poder exercer eficazmente as suas atividades para garantir que os cidadãos têm acesso a uma pluralidade de pontos de vista nas democracias europeias. Os jornalistas de investigação desempenham um papel central no combate à criminalidade organizada, à corrupção e ao extremismo. É necessário um sistema sólido de garantias que lhes permita desempenhar o seu papel crucial de guardiões em questões de interesse público legítimo. O seu trabalho comporta riscos particularmente elevados, sendo cada vez mais alvo de ataques e assédio. Os defensores dos direitos humanos têm um papel crucial na defesa dos direitos fundamentais, dos valores democráticos, da inclusão social, da proteção do ambiente e do Estado de direito. Devem poder participar ativamente na vida pública e fazer ouvir a sua voz em questões políticas e processos de tomada de decisão, sem medo de intimidação.

O desequilíbrio de poderes entre as partes, com o demandante a ter uma posição mais poderosa do que o demandado (por exemplo, do ponto de vista financeiro ou político), é frequentemente uma característica das SLAPP. Embora nem sempre seja o caso, quando existe, tal desequilíbrio de poderes contribui significativamente para o potencial das SLAPP em termos de consequências prejudiciais para os alvos, com efeitos dissuasores para o debate público. As SLAPP podem ter um efeito dissuasor também noutros alvos potenciais, que podem decidir não fazer valer o seu direito de investigar e de informar sobre questões de interesse público, o que pode levar à autocensura.

As SLAPP constituem um abuso dos processos judiciais e impõem encargos desnecessários aos tribunais. As entidades e as pessoas singulares que instauram SLAPP podem basear as suas ações em diversos fundamentos. As alegações estão muitas vezes relacionadas com a difamação, mas também com violações de outras regras ou direitos (por exemplo, a legislação em matéria de proteção de dados ou de privacidade), sendo muitas vezes combinadas com ações de indemnização/responsabilidade civil ou, por vezes, com injunções (que proíbem ou, pelo menos, atrasam a publicação).

A prevalência das SLAPP foi identificada como motivo de grande preocupação em alguns Estados-Membros no contexto dos relatórios de 2020 e 2021 sobre o Estado de direito.

A Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas¹ também refere um número crescente de alertas de ameaças graves à segurança dos jornalistas e à liberdade dos meios de comunicação social na Europa, incluindo vários casos de intimidação judicial. O relatório anual de 2021 das associações parceiras da Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas sublinha o aumento significativo dos alertas relacionados com SLAPP comunicados em 2020 em relação ao ano anterior, tanto em termos de número de alertas como de jurisdições dos Estados-Membros do Conselho da Europa em causa². De um modo mais geral, as informações recolhidas no Monitor do Pluralismo nos Media³ revelam também uma deterioração das condições de trabalho dos jornalistas. Em 2021, o projeto «Media Freedom Rapid Response» (MFRR) documentou 439 alertas (com 778 pessoas ou entidades relacionadas com os meios de comunicação social a serem atacadas) em 24 Estados-Membros da UE em 12 meses, incluindo SLAPP⁴.

Embora existam mais dados disponíveis sobre as ameaças de SLAPP contra jornalistas e defensores dos direitos humanos, outros intervenientes envolvidos na participação pública, como ativistas sindicais e membros da comunidade académica, enfrentam problemas semelhantes. Este facto foi assinalado numa série de contributos da sociedade civil recebidos no âmbito da consulta pública aberta.

Muitas SLAPP ocorrem no contexto nacional e não têm incidência transfronteiriça. No entanto, as SLAPP têm frequentemente uma natureza transfronteiriça e, quando existe uma incidência transfronteiriça, acrescentam um nível adicional de complexidade e de custos, com

¹ Desde 2015, a Plataforma do Conselho da Europa tem facilitado a compilação e a divulgação de informações sobre preocupações graves em matéria de liberdade dos meios de comunicação social e segurança dos jornalistas nos Estados-Membros do Conselho da Europa. As organizações parceiras contribuintes – ONG internacionais convidadas e associações de jornalistas – emitem alertas sobre violações da liberdade dos meios de comunicação social e publicam relatórios anuais sobre a situação da liberdade dos meios de comunicação social e da segurança dos jornalistas na Europa. Espera-se que os Estados-Membros do Conselho da Europa atuem e resolvam os problemas e informem a plataforma sobre as medidas tomadas em resposta aos alertas. A baixa taxa de resposta dos Estados-Membros do Conselho da Europa, incluindo Estados-Membros da UE, revela a necessidade de mais medidas. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² Em 2021, foram publicados 282 alertas na [Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom), entre os quais vários relacionados com casos de intimidação judicial, ou seja, a utilização oportunista, arbitrária ou vexatória de legislação, nomeadamente leis em matéria de difamação, antiterrorismo, segurança nacional, holiganismo ou antiextremismo. O relatório anual de 2021 das organizações parceiras da Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas assinalou um aumento em 2020 relativamente ao ano anterior, tanto em termos de número de alertas como de jurisdições dos Estados-Membros do Conselho da Europa em causa - [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>. Uma ficha informativa separada fornece dados relativos aos 27 Estados-Membros da UE. 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.

consequências ainda mais negativas para os demandados. O acesso transjurisdicional ao conteúdo mediático pode abrir caminho a uma procura do foro mais favorável (o chamado *forum shopping*) e comprometer o acesso efetivo à justiça e a cooperação judiciária. Os demandados podem enfrentar vários processos judiciais múltiplos instaurados ao mesmo tempo e em diferentes jurisdições. O fenómeno da procura do foro mais favorável (ou turismo da difamação) é um fator que amplia o problema e algumas jurisdições são vistas como mais «inclinadas para os queixosos». O efeito é ainda mais acentuado quando as SLAPP são iniciadas fora da União Europeia.

Objetivo da proposta

A presente proposta é uma das ações do Plano de Ação para a Democracia Europeia que visam reforçar o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social na União Europeia. A iniciativa abrange também os defensores dos direitos humanos, que desempenham um papel fundamental nas nossas democracias e que estão também cada vez mais vulneráveis a estas formas abusivas de assédio.

A proposta visa proteger os alvos das SLAPP e evitar que o fenómeno continue a expandir-se na UE. Atualmente, nenhum dos Estados-Membros dispõe de garantias específicas contra este tipo de processos e apenas alguns estão a ponderar a sua introdução. Também não existem regras a nível da UE relativas às SLAPP. Ao desenvolver um entendimento comum da UE sobre o que constitui uma SLAPP, e ao introduzir garantias processuais, a proposta visa proporcionar aos tribunais meios eficazes para lidar com as SLAPP e aos seus alvos os meios para se defenderem.

As garantias processuais propostas aplicam-se aos processos com incidência transfronteiriça. Conforme salientado anteriormente, a dimensão transfronteiriça das SLAPP aumenta a complexidade e os desafios para os demandados. Proteger os cidadãos da UE e a sociedade civil contra as SLAPP instauradas em países terceiros é outro objetivo da proposta.

Recomendação da Comissão sobre a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos envolvidos em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»)

A proposta de diretiva e a recomendação da Comissão sobre a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos envolvidos em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»)⁵, a adotar simultaneamente, são complementares e totalmente coerentes.

A recomendação convida os Estados-Membros a reverem a sua situação nacional, a fim de assegurarem que os seus quadros jurídicos aplicáveis preveem as garantias necessárias para lidar com as SLAPP no pleno respeito dos direitos fundamentais, nomeadamente o direito à liberdade de expressão, o direito de acesso à justiça e o direito à proteção dos dados pessoais e dos valores democráticos. Os Estados-Membros são também incentivados a incluírem no seu direito nacional, para os processos nacionais, garantias semelhantes às previstas nos instrumentos da União que visam abordar processos manifestamente infundados ou abusivos em matéria civil com incidência transfronteiriça. Recomenda-se aos Estados-Membros, nomeadamente, a abolição das penas de prisão para os processos de difamação, favorecendo o recurso ao direito administrativo ou civil em vez do direito penal para lidar com tais processos, desde que as disposições pertinentes tenham um efeito menos punitivo e que as regras administrativas excluam qualquer forma de detenção.

A recomendação abrange também aspetos relacionados com a formação dos profissionais da justiça e dos potenciais alvos para melhorar os seus conhecimentos e competências para lidarem eficazmente com as SLAPP, a sensibilização, especialmente para permitir que os

⁵ C(2022)2428 de 27.4.2022.

jornalistas e os defensores dos direitos humanos reconheçam quando são alvo de SLAPP, o apoio aos alvos das SLAPP (por exemplo, assistência financeira ou jurídica), e um acompanhamento e recolha de dados mais sistemáticos.

- **Coerência com outras políticas da União**

Plano de Ação para a Democracia Europeia

Em 3 de dezembro de 2020, a Comissão publicou um Plano de Ação para a Democracia Europeia⁶, que anunciou um conjunto de medidas destinadas a reforçar a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, incluindo a iniciativa SLAPP e uma recomendação sobre a segurança dos jornalistas a seguir referida. Tal plano de ação é a iniciativa genérica destinada a capacitar os cidadãos e a construir democracias mais resilientes em toda a UE.

Recomendação relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia

Conforme salientado no Plano de Ação para a Democracia Europeia, as SLAPP são frequentemente acompanhadas de ameaças à segurança física dos jornalistas. Em 16 de setembro de 2021, a Comissão adotou uma recomendação relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia⁷.

Essa recomendação visa garantir condições de trabalho mais seguras para todos os profissionais da comunicação social, livres do medo e da intimidação, tanto em linha como fora de linha. Estabelece ações para que os Estados-Membros melhorem a segurança dos jornalistas. Apela também à criação de serviços nacionais de apoio independentes, incluindo linhas de apoio, aconselhamento jurídico, apoio psicológico e abrigos para jornalistas e profissionais da comunicação social vítimas de ameaças. Apela igualmente a uma maior proteção dos jornalistas durante manifestações, a uma maior segurança em linha e à prestação de um apoio específico às mulheres jornalistas.

Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE («Carta»)

A presente proposta complementa e está em plena consonância com a Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE⁸, adotada em 2 de dezembro de 2020. A estratégia reconhece que as organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos são essenciais para uma democracia saudável e para uma sociedade onde as pessoas possam exercer os seus direitos fundamentais. Por conseguinte, estabelece ações para, nomeadamente, apoiar e proteger as organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos. Em particular, a estratégia reconhece que esses intervenientes enfrentam desafios em alguns Estados-Membros, que incluem campanhas de difamação, ataques físicos e verbais, intimidação e assédio, nomeadamente através de SLAPP.

Na estratégia, a Comissão convidou os Estados-Membros a promoverem um contexto favorável e seguro para as organizações da sociedade civil e para os defensores dos direitos no seu país, incluindo ao nível local.

A presente proposta cria mais um elemento essencial para reforçar os direitos fundamentais na União Europeia e apoia um dos objetivos da estratégia.

Relatórios sobre o Estado de direito

⁶ COM(2020) 790 final, de 3.12.2020.

⁷ C(2021)6650 final, de 16 de setembro de 2021.

⁸ COM(2020) 711 final, de 2.12.2020.

Os relatórios de 2020⁹ e 2021¹⁰ da Comissão sobre o Estado de direito fornecem dados sobre a emergência das SLAPP na União Europeia. Sublinham que, em vários Estados-Membros, os jornalistas e os defensores dos direitos humanos enfrentam cada vez mais ameaças e ataques, tanto físicos como em linha, relacionados com as suas publicações e o seu trabalho, sob várias formas, nomeadamente a instauração de SLAPP.

Diretiva Denúncia de Irregularidades

A presente proposta não afeta a proteção já proporcionada pela Diretiva relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União¹¹ e é plenamente coerente com a mesma. A proteção eficaz dos denunciadores contra atos de retaliação é essencial para defender o interesse público, bem como para salvaguardar o papel de vigilante dos meios de comunicação social nas sociedades democráticas, uma vez que os denunciadores são frequentemente uma fonte importante para o jornalismo de investigação. A Diretiva (UE) 2019/1937 proporciona uma proteção sólida às pessoas que comunicam informações sobre violações do direito da União contra todas as formas de retaliação, tanto dentro como fora do contexto profissional, incluindo a retaliação através da instauração de processos, por exemplo, por difamação, por violação de confidencialidade ou de proteção dos dados pessoais. Nas situações abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente proposta e da Diretiva (UE) 2019/1937, deve aplicar-se a proteção proporcionada por ambos os atos.

Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024

O plano de ação¹² contribui para a segurança e a proteção dos jornalistas e dos profissionais dos meios de comunicação social em todo o mundo, nomeadamente desenvolvendo um ambiente propício à liberdade de expressão e condenando os ataques e outras formas de assédio e intimidação, tanto em linha como fora de linha. Considera as ameaças específicas com que se deparam as jornalistas, assegura a prestação de assistência às pessoas assediadas, intimidadas ou ameaçadas através dos mecanismos de proteção dos defensores dos direitos humanos a nível da UE, e apoia as iniciativas dos meios de comunicação social. Apela às autoridades estatais para que previnam e condenem essa violência, tomando medidas eficazes para pôr termo à impunidade.

A proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos está no cerne da ação externa da UE em matéria de direitos humanos e democracia, em conformidade com o plano de ação. A presente proposta resulta de uma sinergia com os esforços enérgicos desenvolvidos, neste contexto, pela UE em todo o mundo e dará um impulso adicional com vista a um maior apoio direcionado aos defensores dos direitos humanos e aos jornalistas confrontados com as SLAPP.

Diretrizes da UE em matéria de direitos humanos, relativas à liberdade de expressão em linha e fora de linha

⁹ COM/2020/580 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Relatório de 2020 sobre o Estado de direito – Situação na União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ COM/2021/700/final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Relatório de 2021 sobre o Estado de direito – Situação na União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

¹² Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024, JOIN/2020/5 final.

As diretrizes¹³ precisam que a UE se oponha aos ataques arbitrários, ao abuso indiscriminado de processos penais e civis, às campanhas difamatórias e às restrições excessivas a jornalistas, intervenientes nos meios de comunicação social, ONG e personalidades dos meios de comunicação social introduzidas com o objetivo de impedir estas associações e estas pessoas de exercerem livremente o seu direito à liberdade de expressão.

Convenção de Aarhus

A União e os seus Estados-Membros são partes na Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente («Convenção de Aarhus»)¹⁴, assumindo cada um as suas responsabilidades próprias, bem como as responsabilidades e obrigações partilhadas ao abrigo da Convenção. O artigo 3.º, n.º 8, da Convenção de Aarhus exige que cada parte garanta que as pessoas que exercem os seus direitos nos termos do disposto na convenção não são penalizadas, perseguidas ou importunadas de alguma forma pelo seu envolvimento. A inclusão dos defensores do ambiente no âmbito de aplicação da presente proposta contribui para a aplicação desta obrigação internacional assumida pela União.

Comunicação sobre a luta contra a criminalidade ambiental

Na sua comunicação adotada em 15 de dezembro de 2021, a Comissão comprometeu-se no sentido de uma proposta uma proposta legislativa para combater a litigância de má-fé contra jornalistas e defensores dos direitos, vir a incluir os defensores do ambiente¹⁵.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A base jurídica da presente proposta é o artigo 81.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que é a base jurídica regular para a cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça. Mais especificamente, a base jurídica é o artigo 81.º, n.º 2, alínea f), do TFUE, que habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a adotar medidas destinadas a assegurar «a eliminação dos obstáculos à boa tramitação das ações cíveis, promovendo, se necessário, a compatibilidade das normas de processo civil aplicáveis nos Estados-Membros». Dado que as SLAPP constituem um obstáculo à boa tramitação das ações cíveis, a União tem competência para legislar nessa base nas matérias civis com incidência transfronteiriça. As SLAPP constituem um abuso das ações cíveis, uma vez que o seu objetivo não é o acesso à justiça, mas o assédio e o silenciamento dos demandados. Ao mesmo tempo, a morosidade das ações cria encargos adicionais para os sistemas judiciais nacionais.

As regras relativas às decisões judiciais proferidas num país terceiro, constantes do capítulo V, também se baseiam no artigo 81.º, n.º 2, alínea f), uma vez que são acessórias em relação ao objetivo principal da presente proposta. Asseguram a eficácia das regras da presente proposta contra processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos em que esteja em causa a participação pública, impedindo que tais processos sejam intentados nos tribunais de países terceiros.

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

¹⁴ Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

¹⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o reforço do combate à criminalidade ambiental, COM (2021) 814 final de 15.12.2021.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

As SLAPP estão a surgir em muitos Estados-Membros e a tornar-se um problema à escala da UE. Ao mesmo tempo, nenhum dos Estados-Membros prevê atualmente garantias específicas contra as mesmas¹⁶. Embora, em função do direito nacional, algumas garantias gerais existentes possam ser utilizadas contra as SLAPP, estas garantias variam substancialmente entre os Estados-Membros e a sua eficácia para fazer face às SLAPP é limitada. Além disso, as divergências existentes entre os direitos processuais nacionais podem fazer aumentar a procura do foro mais favorável e o número de processos judiciais múltiplos instaurados em diferentes jurisdições da UE. Os dados mostram que o direito processual civil nacional nem sempre está bem equipado para lidar com as complicações adicionais decorrentes dos processos transfronteiriços¹⁷. As divergências entre os direitos nacionais também tornam altamente improvável que os Estados-Membros, agindo individualmente, consigam combater o fenómeno com êxito ou sejam capazes de assegurar a coerência global dessas regras em todos os Estados-Membros, a fim de garantir um nível de proteção igualmente elevado em toda a União.

Para fazer face a estes riscos e evitar sobrecarregar os tribunais nacionais com processos judiciais abusivos múltiplos e morosos, afigura-se necessário estabelecer normas mínimas e assegurar a compatibilidade das regras de processo civil aplicáveis nos Estados-Membros contra as SLAPP. A ação a nível da UE ajuda a combater, de forma coerente, a emergência e o crescimento das SLAPP na UE e a assegurar a convergência das abordagens dos Estados-Membros face a este fenómeno¹⁸.

A ação da UE também traria valor acrescentado ao prever garantias para combater de forma eficaz as SLAPP de países terceiros. É igualmente necessária uma ação conjunta dos Estados-Membros para lutar contra as SLAPP de países terceiros, dado que, de outro modo, os demandantes podem procurar beneficiar da divergência de sistemas entre os Estados-Membros e solicitar o reconhecimento e a execução de decisões judiciais de SLAPP de países terceiros, onde pode ser mais fácil obtê-las.

A proposta respeita o princípio da subsidiariedade, propondo apenas garantias específicas e limitando a ação legislativa ao estritamente necessário para alcançar o que os Estados-Membros não podem alcançar agindo individualmente.

- **Proporcionalidade**

A ação a nível da UE deve ser orientada e limitada ao que é necessário para assegurar a coerência da abordagem nos Estados-Membros relativamente às situações transfronteiriças. A proposta foi elaborada no respeito pelo princípio da proporcionalidade. Por esse motivo, propõe apenas garantias processuais bem orientadas, que visam unicamente proporcionar o necessário para assegurar uma melhor tramitação das ações cíveis transfronteiriças em caso de SLAPP, que constituem uma grave ameaça para a democracia europeia e o Estado de direito.

A proporcionalidade é também ilustrada pelo facto de muitos dos elementos destinados a combater as SLAPP serem apresentados como medidas não legislativas numa recomendação e não por ação legislativa.

¹⁶ IE, LT e MT propuseram ou estão a ponderar propor legislação para resolver este problema.

¹⁷ Comissão Europeia, Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., *et al.*, *An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law: strand 1: mutual trust and free circulation of judgments* (não traduzido para português), Serviço das Publicações, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, p. 31.

¹⁸ Vários Estados-Membros (IE, LT e MT) estão atualmente a avaliar a necessidade de proteção contra as SLAPP.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento legislativo escolhido é uma diretiva, que proporcionará garantias processuais vinculativas e coerentes nos Estados-Membros. Tal evitará as divergências existentes em matéria de garantias entre os Estados-Membros, que podem levar a uma procura do foro mais favorável além-fronteiras. Ao mesmo tempo, a escolha de uma diretiva permitirá aos Estados-Membros adaptar as garantias processuais específicas ao seu direito civil e processual nacional, que ainda varia consideravelmente entre os Estados-Membros.

A diretiva será complementada por um instrumento não legislativo (uma recomendação). Tal proporciona uma combinação eficiente de medidas legislativas e não legislativas.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Nas consultas das partes interessadas, foram recebidos contributos e observações de um vasto leque de partes interessadas importantes que representam cidadãos da UE e de países terceiros, autoridades nacionais, profissionais do direito, como juízes, membros da comunidade académica, instituições de investigação, ONG e outros grupos de interesse pertinentes.

As consultas envolveram um debate técnico exploratório num grupo de discussão, em março de 2021, que contou com um número selecionado de participantes, incluindo quatro alvos de SLAPP, que aceitaram partilhar a sua experiência pessoal, forneceram informações úteis sobre as SLAPP, e ajudaram na fase preparatória.

De 4 de outubro de 2021 a 10 de janeiro de 2022, uma consulta pública aberta¹⁹ recolheu as opiniões de cidadãos, jornalistas, Estados-Membros, ONG, sociedade civil, juízes, profissionais da justiça e outras partes interessadas sobre as SLAPP e sobre as medidas a adotar para as combater na UE.

De 12 de novembro de 2021 a 10 de janeiro de 2022, uma consulta específica dos juízes nacionais²⁰, realizada através da Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial, procurou obter informações mais pormenorizadas sobre a identificação das SLAPP, potenciais lacunas processuais, soluções já existentes a nível nacional (embora não específicas das SLAPP), a sensibilização dos juízes acerca das SLAPP e as suas necessidades de formação.

Numa reunião técnica com peritos dos Estados-Membros, realizada em outubro de 2021, foram recolhidas informações sobre os pontos de vista dos Estados-Membros (incluindo dos seus organismos e autoridades independentes) sobre a eventual necessidade de uma ação a nível da UE contra as SLAPP e sobre qual o tipo de ação a adotar, sobre os recursos judiciais (caso existam, e se são de caráter geral ou específico) sobre o tipo de apoio atualmente disponível a nível nacional para os alvos das SLAPP.

Em novembro de 2021, um seminário com partes interessadas selecionadas proporcionou um fórum de debate sobre a dimensão das SLAPP, recolhendo informações, debatendo e testando possíveis soluções.

Os trabalhos preparatórios da Comissão tiveram em conta os dados recolhidos pelo Parlamento Europeu durante a elaboração do seu relatório de iniciativa sobre a matéria, adotado no final de 2021.

Os contributos das partes interessadas, em particular na consulta pública aberta e na reunião de partes interessadas, revelaram um forte apoio a uma ação a nível da UE contra as SLAPP,

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_pt.

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

tanto legislativa como não legislativa. As organizações à escala da UE comunicaram que as SLAPP estão a aumentar na UE, nomeadamente os processos transfronteiriços. As opiniões expressas na consulta pública salientaram também a importância da formação e da sensibilização sobre as SLAPP, os benefícios da recolha de dados e a necessidade de uma monitorização adequada das SLAPP.

Os contributos da consulta pública e da reunião de partes interessadas também forneceram dados importantes sobre o fenómeno na UE, que foram tidos em conta no documento de trabalho dos serviços da Comissão²¹ que acompanha a presente proposta.

A maioria dos Estados-Membros manifestou o seu apoio à ação da UE contra as SLAPP, assinalando a necessidade de proteger a liberdade de expressão e de informação e a liberdade dos meios de comunicação social, preservando simultaneamente o equilíbrio entre as medidas de proteção contra as SLAPP e o acesso à justiça. Alguns Estados-Membros chamaram a atenção para a falta de elementos de prova das SLAPP, em especial das que têm uma dimensão transfronteiriça, como um fenómeno preocupante no seu país.

A consulta específica dos juizes nacionais revelou que não existe uma definição legal de SLAPP ou um sistema de garantias específico para as SLAPP nos Estados-Membros dos inquiridos, embora algumas das garantias gerais nacionais existentes possam, em princípio, ser utilizadas nas SLAPP.

Em 11 de novembro de 2021, o Parlamento Europeu adotou um relatório de iniciativa sobre as SLAPP²², convidando a Comissão a apresentar um pacote abrangente de medidas contra as SLAPP, incluindo legislação.

A Comissão encomendou também estudos para desenvolver uma melhor compreensão do fenómeno na UE e um primeiro levantamento da situação nos Estados-Membros. Este primeiro levantamento forneceu informações sobre as SLAPP e os fatores que as impulsionam²³. O segundo estudo foi um estudo comparativo mais aprofundado que avalia em pormenor a situação atual nos Estados-Membros²⁴.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Para preparar a iniciativa SLAPP, em 2021, a Comissão criou um grupo de peritos²⁵, composto por membros da comunidade académica, profissionais da justiça e representantes dos meios de comunicação social e da sociedade civil. O mandato do grupo consistia em disponibilizar conhecimentos jurídicos especializados em matéria de SLAPP, funcionar como uma plataforma a nível da UE para o intercâmbio de boas práticas e conhecimentos e, sempre que possível, ajudar os alvos das SLAPP. No outono de 2021, foi criado um subgrupo legislativo específico no âmbito do grupo de peritos para assistir a Comissão na preparação da proposta legislativa.

- **Documento de trabalho dos serviços da Comissão**

A presente proposta é acompanhada de um documento de trabalho dos serviços da Comissão²⁶, que apresenta as razões, a análise e os dados disponíveis para fundamentar a proposta. Não existe uma avaliação de impacto que acompanhe a proposta, uma vez que esta

²¹ SWD(2022)117 de 27.4.2022.

²² Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de novembro de 2021, sobre o reforço da democracia e da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social na UE: recurso abusivo a ações a título do direito civil e penal para silenciar jornalistas, ONG e a sociedade civil [2021/2036(INI)].

²³ Disponível em 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 Grupo de peritos contra as SLAPP.

²⁶ SWD(2022)117 de 27.4.2022.

preverá garantias processuais específicas e não gerará custos quantificáveis significativos. Em contrapartida, proporcionará aos tribunais nacionais meios mais adaptados para pôr termo às tentativas de utilização abusiva dos processos judiciais e evitar os custos conexos que essa utilização abusiva pode causar ao sistema judicial. Além disso, dado que as SLAPP põem em perigo os direitos fundamentais da liberdade de expressão e de informação, é crucial tomar medidas firmes e céleres para evitar que este fenómeno prejudicial, que é relativamente recente, mas está cada vez mais presente, se expanda ainda mais na UE.

- **Direitos fundamentais**

A proposta promove a proteção dos direitos fundamentais na União Europeia. Os jornalistas, os defensores dos direitos humanos e outros grupos-alvo que beneficiam das garantias processuais propostas desempenham um papel importante nas democracias europeias, especialmente na defesa do debate público, dos direitos fundamentais, dos valores democráticos, da inclusão social, da proteção do ambiente e do Estado de direito. Ao mesmo tempo, o direito processual tem um papel fundamental na garantia do carácter efetivo dos direitos fundamentais, em conformidade com a Carta.

O direito à liberdade de expressão e de informação, conforme estabelecido no artigo 11.º da Carta, compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras. Embora não seja um direito absoluto, quaisquer restrições ao mesmo devem ser previstas por lei, respeitar o conteúdo essencial desse direito, e ser introduzidas apenas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros (artigo 52.º, n.º 1, da Carta).

Ao mesmo tempo, a proposta assegura o equilíbrio entre o acesso à justiça, conforme garantido no artigo 47.º da Carta, e os direitos de personalidade/vida privada previstos nos artigos 7.º e 8.º da Carta e a proteção da liberdade de expressão e de informação. As garantias processuais são cuidadosamente direcionadas e deixam ao tribunal uma margem de apreciação suficiente em processos individuais para manter o delicado equilíbrio entre o indeferimento célere de ações manifestamente infundadas e o acesso efetivo à justiça.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não terá incidência no orçamento da União Europeia.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A aplicação da diretiva nos Estados-Membros deve ser facilitada pela prestação de assistência à transposição por parte da Comissão, a fim de garantir uma aplicação harmoniosa nos Estados-Membros, organizando pelo menos um seminário sobre a transposição e reuniões bilaterais, nomeadamente a pedido dos Estados-Membros. Os Estados-Membros também serão convidados a notificar as suas medidas de transposição nacionais.

A aplicação da diretiva será revista cinco anos após a sua entrada em vigor.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

A presente proposta não requer documentos explicativos específicos.

Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta

A diretiva é composta por quatro partes principais distintas: regras comuns em matéria de garantias processuais (capítulo II), indeferimento liminar de processos judiciais manifestamente infundados (capítulo III), medidas corretivas contra processos judiciais

abusivos (capítulo IV) e proteção contra decisões judiciais de países terceiros (capítulo V). As disposições dos capítulos I e VI têm um âmbito de aplicação horizontal.

Capítulo I – Disposições gerais: este capítulo contém disposições sobre o objeto e o âmbito de aplicação do instrumento, algumas definições e uma disposição sobre quando se considera que uma questão tem incidência transfronteiriça para efeitos da diretiva.

O **artigo 1.º** indica o objeto, esclarecendo que as garantias específicas previstas na diretiva se destinam a dar resposta a processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos em matéria civil com incidência transfronteiriça, intentados contra pessoas singulares e coletivas, devido ao seu envolvimento na participação pública, em particular jornalistas e defensores dos direitos humanos, .

O **artigo 2.º** define o âmbito de aplicação material da diretiva, que se aplica às matérias de natureza civil ou comercial com incidência transfronteiriça, independentemente da natureza do órgão jurisdicional. Tal inclui as ações cíveis intentadas em processos penais, mas também medidas provisórias e cautelares, reconvenções ou outro tipo específico de vias judiciais previstas noutros instrumentos. Como noutros instrumentos da UE em matéria civil e comercial, as matérias fiscais, aduaneiras, administrativas ou a responsabilidade do Estado por atos ou omissões no exercício da autoridade do Estado estão excluídas do âmbito de aplicação. A noção de *acta iure imperii* inclui as ações contra funcionários que agem em nome do Estado e a responsabilidade por atos praticados no exercício de poderes públicos, incluindo a responsabilidade de funcionários oficialmente mandatados. Por conseguinte, as autoridades públicas não devem ser consideradas alvos das SLAPP.

O **artigo 3.º** contém a definição de participação pública, questão de interesse público e processos judiciais abusivos contra a participação pública.

A **participação pública** é definida em sentido lato, ou seja, qualquer declaração ou atividade expressa ou realizada:

- 1) No exercício do direito à liberdade de expressão e de informação, como a criação, exposição, publicidade ou outra promoção de comunicações, publicações ou obras jornalísticas, políticas, científicas, académicas, artísticas, de comentário ou satíricas, bem como as ações preparatórias, de apoio ou de assistência diretamente ligadas à mesma;
- 2) No exercício do direito à liberdade de associação e de reunião pacífica, como a organização ou a participação em atividades de representação de grupos de interesse, manifestações e protestos ou atividades resultantes do exercício do direito a uma boa administração e do direito a um recurso efetivo, como a apresentação de queixas, petições ou reclamações administrativas e judiciais e a participação em audições públicas, bem como as ações preparatórias, de apoio ou de assistência diretamente ligadas à mesma.

Além disso, abrange outras atividades destinadas a informar ou influenciar a opinião pública ou a promover outras ações por parte do público, incluindo atividades de qualquer entidade privada ou pública relacionadas com uma questão de interesse público, como a organização de investigações, inquéritos, campanhas ou quaisquer outras ações coletivas, ou a participação nas mesmas, bem como as ações preparatórias, de apoio ou de assistência diretamente ligadas às mesmas. As ações preparatórias são, por exemplo, entrevistas efetuadas por um jornalista de investigação ou por um membro da comunidade académica para preparar uma declaração, ou informações recolhidas por um defensor do ambiente. As ações de apoio e assistência devem ser abrangidas, uma vez que os demandantes também podem intentar ações judiciais contra intervenientes que prestem serviços de apoio ou de assistência necessários, como a ligação à Internet ou serviços de impressão, com o objetivo de restringir indiretamente a liberdade de expressão do verdadeiro alvo da SLAPP. Essas ações preparatórias, de apoio e de assistência devem ter uma ligação direta e inerente à declaração ou à atividade em causa.

Por outro lado, a participação pública não deve, em princípio, abranger a publicidade comercial e a atividade de comercialização (discurso comercial).

A **questão de interesse público** também é definida em sentido lato, com referência a qualquer questão que afete o público de tal forma que este possa legitimamente interessar-se por ela, em domínios como, por exemplo, a saúde pública, a segurança, o ambiente, o clima, ou o exercício dos direitos fundamentais.

A definição de **processos judiciais abusivos contra a participação pública** refere-se aos processos judiciais intentados relativamente à participação pública que são total ou parcialmente infundados e que têm como principal objetivo impedir, restringir ou penalizar a participação pública.

Uma lista não exaustiva contém os indícios mais comuns de abuso, como o caráter desproporcionado, excessivo ou irrazoável da ação ou de parte da mesma, a existência de múltiplos processos instaurados pelo demandante ou partes associadas relativamente a questões semelhantes, ou a intimidação, o assédio ou ameaças por parte do demandante ou dos seus representantes.

Os processos judiciais abusivos envolvem frequentemente táticas de litigância utilizadas de má-fé, como manobras dilatórias, causando custos desproporcionados ao demandado, ou a procura do foro mais favorável. Estas táticas, que são utilizadas pelo demandante para outros fins que não o acesso à justiça, são muitas vezes, embora nem sempre, combinadas com várias formas de intimidação, assédio ou ameaças antes ou durante o processo, com o objetivo de impedir a participação pública.

O **artigo 4.º** especifica quando se considera que uma questão tem incidência transfronteiriça.

Para efeitos da presente diretiva, considera-se que uma questão tem incidência transfronteiriça, a menos que ambas as partes tenham domicílio no mesmo Estado-Membro que o tribunal onde foi intentada a ação, o que indica que se presume que a questão é puramente nacional.

No entanto, mesmo que ambas as partes no processo tenham domicílio no mesmo Estado-Membro que o tribunal onde foi intentada a ação, considera-se que a matéria tem incidência transfronteiriça em dois outros tipos de situações.

- 1) A primeira é quando o ato específico de participação pública relativo a uma questão de interesse público em causa é pertinente para mais do que um Estado-Membro. Tal inclui, por exemplo, a participação pública em eventos organizados pelas instituições da União, como a comparência em audições públicas, ou declarações ou atividades sobre questões de pertinência específica para mais do que um Estado-Membro, como a poluição transfronteiriça ou alegações de branqueamento de capitais com potencial envolvimento transfronteiriço.
- 2) A segunda situação em que se deve considerar que uma questão tem incidência transfronteiriça é quando o demandante ou entidades associadas instauraram processos judiciais concorrentes ou anteriores contra os mesmos demandados ou demandados associados noutro Estado-Membro.
- 3) Estes dois tipos de situações têm em conta o contexto específico das SLAPP.

Capítulo II – Regras comuns em matéria de garantias processuais: este capítulo contém disposições horizontais sobre a aplicação de garantias processuais, o seu teor e outras características processuais.

Nos termos do **artigo 5.º**, é possível apresentar um pedido relativo a diferentes tipos de garantias processuais:

- a) Uma caução, em conformidade com o artigo 8.º;
- b) O indeferimento liminar de processos judiciais manifestamente infundados, em conformidade com o capítulo III;

- c) Medidas corretivas contra processos judiciais abusivos, em conformidade com o capítulo IV.

Embora a descrição da natureza da declaração ou da atividade enquanto ato de participação pública deva ser um requisito de admissibilidade, uma descrição dos elementos de prova de apoio deve ser considerada adequada se o demandante principal ainda não tiver fornecido quaisquer elementos de prova ou se estes não estiverem, de outra forma, à disposição do tribunal. Os Estados-Membros podem prever que as mesmas medidas possam ser tomadas *ex officio* pelo órgão jurisdicional ao qual foi submetida a questão em qualquer fase do processo.

O **artigo 6.º** aborda as alterações subsequentes da ação ou dos articulados apresentadas por demandantes que retiram ou alteram deliberadamente as ações ou articulados, a fim de evitar a atribuição de custas à parte vencedora. Esta estratégia jurídica pode privar o tribunal do poder de reconhecer o caráter abusivo do processo judicial, deixando o demandado sem a possibilidade de ser reembolsado das custas processuais. A disposição garante que quaisquer alterações subsequentes das ações ou dos articulados feitas pelo demandante, incluindo a desistência da instância, não afetam a possibilidade de o órgão jurisdicional ao qual foi submetida a questão considerar o processo judicial abusivo e conceder o reembolso de custas, indemnizações por danos ou sanções.

O **artigo 7.º** prevê que o órgão jurisdicional ao qual foi submetida a questão pode aceitar que organizações não governamentais que salvaguardam ou promovem os direitos das pessoas envolvidas na participação pública possam participar no processo, em apoio do demandado ou para prestar informações. Os Estados-Membros devem reger os requisitos processuais da intervenção, eventualmente incluindo prazos, em conformidade com as regras processuais aplicáveis ao órgão jurisdicional ao qual foi submetida a questão.

O **artigo 8.º** introduz o poder de o órgão jurisdicional exigir que o demandante constitua uma caução para custas processuais ou para custas processuais e danos, quando considerar que, mesmo que o pedido não seja manifestamente infundado, existem elementos que indiciam um abuso do procedimento e que as perspetivas de êxito no processo principal são reduzidas.

Capítulo III – Indeferimento liminar de processos judiciais manifestamente infundados: este capítulo trata dos requisitos e garantias processuais para a concessão de um indeferimento liminar em processos judiciais manifestamente infundados.

O **artigo 9.º** dispõe que o indeferimento liminar é concedido quando a ação intentada contra o demandado é, total ou parcialmente, manifestamente infundada. Se a ação principal for arquivada posteriormente no âmbito do processo ordinário, o demandado pode ainda beneficiar de outras medidas corretivas contra processos judiciais abusivos se, nessa altura, forem reconhecidos elementos de abuso.

O **artigo 10.º** prevê que, se o demandado tiver pedido o indeferimento liminar, o processo principal é suspenso até ser proferida uma decisão definitiva sobre esse pedido. A suspensão do processo instaurado pelo demandante garante a suspensão da atividade processual, reduzindo assim os custos processuais do demandado. Para evitar qualquer impacto no acesso efetivo à justiça, a suspensão deve ser temporária e mantida apenas até que seja tomada uma decisão final sobre o pedido, que já não está sujeita a fiscalização jurisdicional.

O **artigo 11.º** exige que um pedido de indeferimento liminar seja tratado no âmbito de um procedimento acelerado, tendo em conta as circunstâncias do processo, bem como o direito a um recurso efetivo e a um tribunal imparcial. A fim de assegurar uma elevada celeridade no procedimento acelerado, os Estados-Membros podem fixar prazos para a realização das audiências ou para que o tribunal tome uma decisão. Podem também adotar regimes semelhantes aos procedimentos relativos às medidas provisórias.

O **artigo 12.º** introduz uma regra especial relativa ao ónus da prova: caso o demandado tenha apresentado um pedido de indeferimento liminar que demonstre que a declaração ou atividade constitui um ato de participação pública, cabe ao demandante provar que a ação não é manifestamente infundada. Tal não representa uma limitação do acesso à justiça, tendo em

conta que o ónus da prova em relação a essa ação recai sobre o demandante, que apenas tem de demonstrar que a ação não é manifestamente infundada para evitar um indeferimento liminar.

O **artigo 13.º** prevê que as decisões de deferimento ou indeferimento dos pedidos de indeferimento liminar são passíveis de recurso.

Capítulo IV – Medidas corretivas contra processos judiciais abusivos: este capítulo contém disposições sobre a atribuição de custas, as indemnizações por danos sofridos e as sanções.

O **artigo 14.º** prevê que um demandante que tenha intentado um processo judicial abusivo contra a participação pública pode ser condenado a suportar todas as custas do processo, incluindo a totalidade das despesas de representação legal incorridas pelo demandado, a menos que tais despesas sejam excessivas.

O **artigo 15.º** garante que qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha sofrido danos em resultado de processos judiciais abusivos contra a participação pública pode pedir e obter uma indemnização integral por esses danos. Tal abrange os danos materiais e imateriais. Os danos materiais incluem, por exemplo, os honorários de advogados, quando não são reembolsáveis como custas, despesas de viagem e despesas médicas (por exemplo, para assistência psicológica), se tiverem um nexo de causalidade com o processo judicial. Os custos anteriores ao julgamento devem ser considerados danos materiais, se não estiverem incluídos nas custas de acordo com a legislação nacional. Os danos imateriais abrangem diferentes formas de danos físicos e/ou psicológicos. Incluem, por exemplo, a dor e o sofrimento ou a tensão emocional relacionada com o processo judicial, a degradação da vida ou de relacionamentos, os danos à reputação e, em geral, qualquer tipo de dano intangível.

O **artigo 16.º** prevê a possibilidade de impor sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas à parte que intentou processos judiciais abusivos contra a participação pública. O principal objetivo desta disposição é dissuadir potenciais demandantes de intentarem processos judiciais abusivos contra a participação pública. O montante das sanções será pago aos Estados-Membros.

Capítulo V – Proteção contra decisões judiciais de países terceiros: este capítulo prevê as vias de recurso para proteger o demandado de processos judiciais abusivos intentados em tribunais de países terceiros.

O **artigo 17.º** exige que os Estados-Membros assegurem que o reconhecimento e a execução de uma decisão judicial de um país terceiro em processos judiciais em virtude da participação pública de pessoas singulares ou coletivas com domicílio num Estado-Membro sejam recusados por serem manifestamente contrários à ordem pública caso esses processos tivessem sido considerados manifestamente infundados ou abusivos se tivessem sido intentados nos tribunais do Estado-Membro em que o reconhecimento ou a execução são requeridos e esses tribunais tivessem aplicado a sua própria lei.

O **artigo 18.º** prevê, como via de recurso adicional contra uma decisão judicial de um país terceiro, que, caso tenham sido intentados processos judiciais abusivos contra a participação pública contra uma pessoa singular ou coletiva com domicílio num Estado-Membro num órgão jurisdicional de um país terceiro, essa pessoa possa pedir uma indemnização pelos danos e custos relacionados com os processos no órgão jurisdicional do país terceiro, independentemente de o domicílio do demandante no processo ser no país terceiro. Esta disposição cria um novo critério de jurisdição especial, a fim de assegurar que os alvos de processos judiciais abusivos com domicílio na União Europeia dispõem de uma via de recurso eficaz na União contra processos judiciais abusivos intentados num órgão jurisdicional de um país terceiro.

Capítulo VI – Disposições finais: este capítulo contém regras sobre a relação da diretiva com a Convenção de Lugano de 2007, a revisão da aplicação da diretiva, a transposição para o direito nacional, a entrada em vigor e sobre os Estados-Membros como destinatários.

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

sobre a proteção das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 81.º, n.º 2, alínea f),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O artigo 2.º do Tratado da União Europeia estabelece que a União se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias.
- (2) O artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia estabelece que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») prevê, nomeadamente, os direitos ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), à proteção de dados pessoais (artigo 8.º), à liberdade de expressão e de informação, que inclui o respeito pela liberdade e pelo pluralismo dos meios de comunicação social (artigo 11.º), bem como à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º).
- (3) O direito à liberdade de expressão e de informação, conforme estabelecido no artigo 11.º da Carta, compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras. Deve ser atribuído ao artigo 11.º da Carta o significado e o âmbito do correspondente artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos («CEDH») sobre o direito à liberdade de expressão, conforme interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos («TEDH»).
- (4) A presente diretiva visa proteger as pessoas singulares e coletivas envolvidas na participação pública em questões de interesse público, em particular jornalistas e defensores dos direitos humanos, contra processos judiciais instaurados contra elas para as dissuadir da participação pública (geralmente designados por «ações judiciais estratégicas contra a participação pública» ou «SLAPP»).
- (5) Os jornalistas desempenham um papel importante na facilitação do debate público e na transmissão e receção de informações, opiniões e ideias. É essencial que disponham do espaço necessário para contribuir para um debate aberto, livre e justo e para combater a desinformação, a manipulação de informações e as ingerências. Devem poder exercer eficazmente as suas atividades para garantir que os cidadãos têm acesso a uma pluralidade de pontos de vista nas democracias europeias.
- (6) Os jornalistas de investigação, em particular, desempenham um papel central no combate à criminalidade organizada, à corrupção e ao extremismo. O seu trabalho

comporta riscos particularmente elevados, sendo cada vez mais alvo de ataques e assédio. É necessário um sistema sólido de garantias que lhes permita desempenhar o seu papel crucial de guardiões em questões de interesse público legítimo.

- (7) Os defensores dos direitos humanos também têm um papel importante nas democracias europeias, nomeadamente na defesa dos direitos fundamentais, dos valores democráticos, da inclusão social, da proteção do ambiente e do Estado de direito. Devem poder participar ativamente na vida pública e fazer ouvir a sua voz em questões políticas e processos de tomada de decisão, sem medo de intimidação. Os defensores dos direitos humanos são indivíduos ou organizações envolvidas na defesa dos direitos fundamentais e de uma série de outros direitos, como os direitos ambientais e climáticos, os direitos das mulheres, os direitos das pessoas LGBTIQ, os direitos das pessoas pertencentes a minorias raciais ou étnicas, os direitos laborais ou as liberdades religiosas. Outros participantes no debate público, como os membros da comunidade académica e os investigadores, também merecem uma proteção adequada.
- (8) Uma democracia saudável e próspera implica que as pessoas possam participar ativamente no debate público, sem a ingerência indevida das autoridades públicas ou de outros intervenientes poderosos, sejam eles nacionais ou estrangeiros. A fim de garantir uma participação significativa, as pessoas devem poder aceder a informações fiáveis, que lhes permitam formar as suas próprias opiniões e atuar com discernimento num espaço público em que seja possível expressar livremente diferentes opiniões.
- (9) Para promover este ambiente, é importante proteger os jornalistas e os defensores dos direitos humanos dos processos judiciais contra a participação pública. Estes processos não são instaurados para efeitos de acesso à justiça, mas para silenciar o debate público, recorrendo normalmente ao assédio e à intimidação.
- (10) As SLAPP são geralmente instauradas por entidades poderosas, como indivíduos, grupos de lobbies, grandes sociedades comerciais e órgãos do Estado. Envolvem, frequentemente, um desequilíbrio de poderes entre as partes, com o demandante a ter uma posição financeira ou política mais poderosa do que o demandado. Embora não seja uma componente indispensável deste tipo de processos, quando existe, tal desequilíbrio aumenta significativamente os efeitos prejudiciais e os efeitos dissuasores dos processos judiciais contra a participação pública.
- (11) Os processos judiciais contra a participação pública podem ter um impacto negativo na credibilidade e na reputação dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos, além de esgotarem os seus recursos financeiros e outros. Em resultado destes processos, a publicação de informações sobre uma questão de interesse público pode ser adiada ou totalmente evitada. A duração dos procedimentos e a pressão financeira podem ter um efeito dissuasor nos jornalistas e defensores dos direitos humanos. Por conseguinte, a existência de tais práticas pode ter um efeito dissuasor no seu trabalho, contribuindo para a autocensura em antecipação de eventuais processos judiciais futuros, o que conduz ao empobrecimento do debate público em detrimento da sociedade no seu conjunto.
- (12) As pessoas visadas por processos judiciais contra a participação pública podem enfrentar vários processos em simultâneo, por vezes instaurados em várias jurisdições. Os processos instaurados na jurisdição de um Estado-Membro contra uma pessoa residente noutro Estado-Membro são geralmente mais complexos e onerosos para o demandado. Os demandantes em processos judiciais contra a participação pública podem também utilizar instrumentos processuais para aumentar a duração e os custos do litígio, e intentar processos numa jurisdição que considerem ser favorável ao seu caso, em vez de recorrerem ao tribunal mais bem colocado para apreciar a ação. Estas práticas também impõem encargos desnecessários e prejudiciais aos sistemas judiciais nacionais.
- (13) As garantias previstas na presente diretiva devem aplicar-se a qualquer pessoa singular ou coletiva em virtude do seu envolvimento na participação pública. Devem também

proteger as pessoas singulares ou coletivas que, a título profissional ou pessoal, apoiam, prestam assistência ou fornecem bens ou serviços a outra pessoa para fins diretamente relacionados com a participação pública sobre uma questão de interesse público. Tal envolve, por exemplo, prestadores de serviços de Internet, editoras ou tipografias, que enfrentam ou estão ameaçadas de processos judiciais por prestarem serviços à pessoa visada por um processo judicial.

- (14) A presente diretiva deve aplicar-se a qualquer tipo de processo judicial ou de ação de natureza civil ou comercial com incidência transfronteiriça, independentemente da natureza do órgão jurisdicional. Tal inclui as ações cíveis intentadas em processos penais. Inclui também medidas provisórias e cautelares, reconvenções ou outro tipo específico de vias de recurso disponíveis nos termos de outros instrumentos.
- (15) A diretiva não se aplica às ações resultantes da responsabilidade do Estado por atos ou omissões no exercício da autoridade do Estado (*acta iure imperii*) nem às ações contra funcionários que agem em nome do Estado, nem tão pouco à responsabilidade por atos praticados no exercício de poderes públicos, incluindo a responsabilidade de funcionários oficialmente mandatados.
- (16) Por «participação pública» entende-se qualquer declaração ou atividade de uma pessoa singular ou coletiva expressa ou realizada no exercício do direito à liberdade de expressão e de informação sobre uma questão de interesse público, como a criação, exposição, publicidade ou outra promoção de comunicações, publicações ou obras jornalísticas, políticas, científicas, académicas, artísticas, de comentário ou satíricas, bem como quaisquer atividades preparatórias diretamente ligadas à mesma. Pode também incluir atividades relacionadas com o exercício do direito à liberdade de associação e de reunião pacífica, como a organização ou a participação em atividades de representação de grupos de interesse, manifestações e protestos ou atividades resultantes do exercício do direito a uma boa administração e do direito a um recurso efetivo, como a apresentação de queixas, petições, reclamações administrativas e judiciais e a participação em audições públicas. A participação pública também deve incluir as atividades preparatórias, de apoio ou de assistência que tenham uma ligação direta e inerente à declaração ou atividade em questão e que visem reprimir a participação pública. Além disso, pode abranger outras atividades destinadas a informar ou influenciar a opinião pública ou a promover ações por parte do público, incluindo atividades de qualquer entidade privada ou pública relacionadas com uma questão de interesse público, como a organização de investigações, inquéritos, campanhas ou quaisquer outras ações coletivas, ou a participação nas mesmas.
- (17) A participação pública não deve, em princípio, abranger a publicidade comercial e as atividades de comercialização, que, regra geral, não são realizadas no exercício da liberdade de expressão e de informação.
- (18) A noção de questão de interesse público deve incluir também a qualidade, a segurança ou outros aspetos pertinentes de bens, produtos ou serviços, sempre que tais questões sejam pertinentes para a saúde pública, a segurança, o ambiente, o clima ou o exercício dos direitos fundamentais. Um litígio puramente individual entre um consumidor e um fabricante ou um prestador de serviços relativo a um bem, produto ou serviço só deve ser abrangido se a questão contiver um elemento de interesse público, por exemplo, relativo a um produto ou serviço que não cumpra as normas ambientais ou de segurança.
- (19) As atividades de pessoas ou entidades com visibilidade pública ou de interesse público são também questões de interesse público, nas quais o público pode estar legitimamente interessado. No entanto, não há interesse legítimo envolvido quando o único objetivo de uma declaração ou de uma atividade relativa a tal pessoa ou entidade é satisfazer a curiosidade de uma determinada audiência em relação aos pormenores da vida privada de uma pessoa.

- (20) Os processos judiciais abusivos envolvem geralmente táticas de litigância utilizadas de má-fé, como manobras dilatórias, causando custos desproporcionados ao demandado, ou a procura do foro mais favorável. Estas táticas são utilizadas pelo demandante para outros fins que não o acesso à justiça. São muitas vezes combinadas, embora nem sempre, com várias formas de intimidação, assédio ou ameaças.
- (21) Uma dimensão transfronteiriça das SLAPP aumenta a complexidade e os desafios para os demandados, uma vez que estes têm de lidar com processos noutras jurisdições, por vezes em várias jurisdições ao mesmo tempo. Por sua vez, tal resulta em custos e encargos adicionais, com consequências ainda mais negativas.
- (22) Deve considerar-se que uma questão tem incidência transfronteiriça, a menos que ambas as partes tenham domicílio no mesmo Estado-Membro que o tribunal em que foi intentada a ação. Mesmo que ambas as partes tenham domicílio no mesmo Estado-Membro que o tribunal onde foi intentada a ação, deve considerar-se que a questão tem incidência transfronteiriça em dois outros tipos de situações. A primeira é quando o ato específico de participação pública relativo a uma questão de interesse público em causa é pertinente para mais do que um Estado-Membro. Tal inclui, por exemplo, a participação pública em eventos organizados pelas instituições da União, como a comparência em audições públicas, ou declarações ou atividades sobre questões de pertinência específica para mais do que um Estado-Membro, como a poluição transfronteiriça ou alegações de branqueamento de capitais com potencial envolvimento transfronteiriço. A segunda situação em que se deve considerar que uma questão tem incidência transfronteiriça é quando o demandante ou entidades associadas instauraram processos judiciais concorrentes ou anteriores contra os mesmos demandados ou demandados associados noutro Estado-Membro. Estes dois tipos de situações têm em conta o contexto específico das SLAPP.
- (23) Os demandados devem poder requerer as seguintes garantias processuais: um pedido de uma caução para cobrir as custas processuais, ou custas processuais e danos, um pedido de indeferimento liminar de processos judiciais manifestamente infundados, um pedido de medidas corretivas contra processos judiciais abusivos (atribuição de custas, indemnização por danos e sanções), ou todas ao mesmo tempo.
- (24) Em alguns processos judiciais abusivos contra a participação pública, os demandantes retiram ou alteram deliberadamente ações ou articulados para evitar a atribuição de custas à parte vencedora. Esta estratégia jurídica pode privar o órgão jurisdicional do poder de reconhecer o caráter abusivo do processo judicial, deixando o demandado sem a possibilidade de ser reembolsado das custas processuais. Por conseguinte, tais retiradas ou alterações não devem afetar a possibilidade de os tribunais em que o processo foi instaurado imporem medidas corretivas contra processos judiciais abusivos.
- (25) Se a ação principal for posteriormente indeferida no âmbito do processo ordinário, o demandado pode ainda beneficiar de outras medidas corretivas contra processos judiciais abusivos, como o reembolso de custas e a indemnização por danos.
- (26) A fim de proporcionar ao demandado uma garantia adicional, deve ser possível conceder-lhe uma caução para cobrir as custas processuais e/ou danos, caso o tribunal considere que, mesmo que a ação não seja manifestamente infundada, existem elementos que indiciam um abuso processual e as perspetivas de êxito no processo principal são reduzidas. Uma caução não implica uma decisão judicial quanto ao mérito, mas serve de medida cautelar para garantir os efeitos de uma decisão final que declare a existência de um abuso processual. Deverá caber aos Estados-Membros decidir se o tribunal deve ordenar uma caução por iniciativa própria ou a pedido do demandado.
- (27) A suspensão do processo, quando é apresentado um pedido de indeferimento liminar, garante a suspensão da atividade processual, reduzindo assim os custos processuais do demandado.

- (28) A fim de evitar qualquer impacto no acesso a um recurso efetivo, a suspensão deve ser temporária e mantida até que seja tomada uma decisão final sobre o pedido. Por «decisão final» entende-se uma decisão que já não está sujeita a fiscalização jurisdicional.
- (29) A fim de assegurar uma elevada celeridade no processo acelerado ou num pedido de indeferimento liminar, os Estados-Membros podem fixar prazos para a realização das audiências ou para que o tribunal tome uma decisão. Podem também adotar regimes semelhantes aos procedimentos relativos às medidas provisórias. Os Estados-Membros devem envidar esforços para assegurar que, quando o demandado tiver requerido outras garantias processuais, a decisão seja igualmente tomada de forma expedita. Para um tratamento rápido, os Estados-Membros poderão ter em conta, nomeadamente, se o requerente deu início a processos múltiplos ou concertados em matérias semelhantes e a existência de tentativas de intimidação, assédio ou ameaça ao requerido.
- (30) Se o demandado tiver requerido o indeferimento liminar, deve caber ao demandante no processo principal provar, no âmbito do procedimento acelerado, que a ação não é manifestamente infundada. Tal não representa uma limitação do acesso à justiça, tendo em conta que o ónus da prova em relação a essa ação no processo principal recai sobre o demandante, que apenas tem de demonstrar que a ação não é manifestamente infundada para evitar um indeferimento liminar.
- (31) As custas devem incluir todas as custas processuais, incluindo a totalidade das despesas de representação legal incorridas pelo demandado, a menos que sejam excessivas. As despesas de representação legal que excedam os montantes estabelecidos nas tabelas de honorários legais não devem ser consideradas, por si só, excessivas. A indemnização integral dos danos deve incluir tanto os danos materiais como os imateriais, como danos físicos e psicológicos.
- (32) O principal objetivo de dar aos órgãos jurisdicionais a possibilidade de aplicar sanções é dissuadir potenciais demandantes de instaurarem processos judiciais abusivos contra a participação pública. Tais sanções devem ser proporcionais aos elementos de abuso identificados. Ao estabelecer os montantes das sanções, os tribunais deverão ter em conta o potencial efeito prejudicial ou dissuasor do processo na participação pública, nomeadamente no que se refere à natureza da ação, o facto de o demandante ter instaurado processos múltiplos ou concertados em matérias semelhantes, e a existência de tentativas de intimidação, assédio ou ameaça contra o demandado.
- (33) No contexto transfronteiriço, é igualmente importante reconhecer a ameaça das SLAPP de países terceiros que visam jornalistas, defensores dos direitos humanos e outras pessoas envolvidas na participação pública com domicílio na União Europeia. Estes processos podem dar lugar a indemnizações excessivas impostas contra jornalistas da UE, defensores dos direitos humanos e outros. Os processos judiciais em países terceiros são mais complexos e onerosos para os alvos. A fim de proteger a democracia e a liberdade de expressão e de informação na União Europeia, e evitar que as garantias previstas na presente diretiva sejam comprometidas pelo recurso a processos judiciais noutras jurisdições, é importante assegurar proteção contra processos judiciais manifestamente infundados e abusivos em países terceiros.
- (34) A presente diretiva cria um novo critério de jurisdição especial, a fim de assegurar que os alvos das SLAPP com domicílio na União Europeia dispõem de uma via de recurso eficaz na União contra processos judiciais abusivos intentados num órgão jurisdicional de um país terceiro. Este critério de jurisdição especial permite que os alvos com domicílio na União Europeia peçam, nos órgãos jurisdicionais do seu domicílio, uma indemnização pelos danos e custos incorridos no âmbito do processo que correu termos no órgão jurisdicional do país terceiro. Este direito aplica-se independentemente de o domicílio do demandante no processo ser no país terceiro.
- (35) A presente diretiva deve aplicar-se sem prejuízo da proteção prevista por outros instrumentos do direito da União ou do direito nacional para as pessoas singulares e

coletivas envolvidas na participação pública. Em particular, não prejudica de modo algum a proteção oferecida pela Diretiva (UE) 2019/1937 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União²⁷, conforme transposta para o direito nacional. No que respeita às situações abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva e da Diretiva (UE) 2019/1937, deve aplicar-se a proteção proporcionada por ambos os atos.

- (36) A presente diretiva complementa a recomendação da Comissão sobre a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos envolvidos em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»). A presente recomendação é dirigida aos Estados-Membros e prevê um conjunto abrangente de medidas, nomeadamente formação, sensibilização, apoio a alvos de processos judiciais abusivos e recolha de dados, comunicação e acompanhamento de processos judiciais contra a participação pública.
- (37) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente diretiva e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- (38) [Nos termos dos artigos 1.º e 2.º e do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sem prejuízo do artigo 4.º do Protocolo acima referido, a Irlanda não participa na adoção da presente diretiva e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.] OU
- (39) [Nos termos do artigo 3.º e do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda notificou (, por ofício de...,) a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente diretiva.]

²⁷ JO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto

A presente diretiva prevê garantias contra processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos em matéria civil com incidência transfronteiriça, intentados contra pessoas singulares e coletivas, em particular jornalistas e defensores dos direitos humanos, devido ao seu envolvimento na participação pública.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

A presente diretiva aplica-se às matérias de natureza civil ou comercial com incidência transfronteiriça, independentemente da natureza do órgão jurisdicional. Não abrange, nomeadamente, matérias fiscais, aduaneiras ou administrativas, nem a responsabilidade do Estado por atos ou omissões ocorridos no exercício da autoridade do Estado (*acta iure imperii*).

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. «**Participação pública**», qualquer declaração ou atividade de uma pessoa singular ou coletiva expressa ou realizada no exercício do direito à liberdade de expressão e de informação sobre uma questão de interesse público, bem como uma ação preparatória, de apoio ou de assistência diretamente ligada à mesma. Este conceito inclui queixas, petições, reclamações administrativas ou judiciais e a participação em audições públicas;
2. «**Questão de interesse público**», qualquer questão que afete o público de tal forma que este possa legitimamente interessar-se por ela, em domínios como:
 - (a) A saúde pública, a segurança, o ambiente, o clima ou o exercício dos direitos fundamentais;
 - (b) Atividades de uma pessoa ou entidade com visibilidade pública ou de interesse público;
 - (c) Questões sujeitas a tratamento público ou apreciação por um órgão legislativo, executivo ou judicial, ou quaisquer outros processos oficiais públicos;
 - (d) Alegações de corrupção, fraude ou criminalidade;
 - (e) Atividades destinadas a combater a desinformação;
3. «**Processos judiciais abusivos contra a participação pública**», processos judiciais intentados que visem a participação pública, total ou parcialmente infundados e que

tenham como principal objetivo impedir, restringir ou penalizar a participação pública. Possíveis indícios desse objetivo:

- (a) O caráter desproporcionado, excessivo ou irrazoável da ação ou de parte da mesma;
- (b) A existência de múltiplos processos instaurados pelo demandante ou partes associadas relativamente a questões semelhantes;
- (c) A intimidação, o assédio ou ameaças por parte do demandante ou dos seus representantes.

Artigo 4.º

Questões com incidência transfronteiriça

1. Para efeitos da presente diretiva, considera-se que uma questão tem incidência transfronteiriça a menos que ambas as partes tenham domicílio no mesmo Estado-Membro que o tribunal onde foi intentada a ação.
2. Se ambas as partes no processo tiverem domicílio no mesmo Estado-Membro que o tribunal onde foi intentada a ação, considera-se que a questão tem incidência transfronteiriça se:
 - (a) O ato de participação pública relativo a uma questão de interesse público contra o qual é instaurado um processo judicial for pertinente para mais do que um Estado-Membro; ou
 - (b) O demandante ou entidades associadas tiverem instaurado processos judiciais concorrentes ou anteriores contra os mesmos demandados ou demandados associados noutros Estados-Membros.

CAPÍTULO II

Regras comuns em matéria de garantias processuais

Artigo 5.º

Pedidos de garantias processuais

1. Os Estados-Membros garantem que, quando são intentados processos judiciais contra pessoas singulares ou coletivas devido ao seu envolvimento na participação pública, essas pessoas podem pedir:
 - (a) Uma caução, nos termos do artigo 8.º;
 - (b) O indeferimento liminar de processos judiciais manifestamente infundados, em conformidade com o capítulo III;
 - (c) Medidas corretivas contra processos judiciais abusivos, em conformidade com o capítulo IV.
2. Esses pedidos devem incluir:
 - (a) Uma descrição dos elementos que os fundamentam;
 - (b) Uma descrição dos elementos de prova de apoio.

3. Os Estados-Membros podem prever que as medidas em matéria de garantias processuais, conformes com os capítulos III e IV, possam ser tomadas *ex officio* pelo órgão jurisdicional ao qual foi submetida a questão.

Artigo 6.º

Alteração subsequente da ação ou dos articulados

Os Estados-Membros devem garantir que quaisquer alterações subsequentes das ações ou dos articulados feitas pelo demandante no processo principal, incluindo a desistência da instância, não afetam a possibilidade de o órgão jurisdicional ao qual foi submetida a questão considerar o processo judicial abusivo e impor medidas corretivas em conformidade com o capítulo IV.

Artigo 7.º

Intervenção de terceiros

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que um órgão jurisdicional no qual é instaurado um processo judicial contra a participação pública possa aceitar que organizações não governamentais responsáveis pela proteção ou promoção dos direitos das pessoas envolvidas na participação pública possam participar no processo, em apoio do demandado ou para prestar informações.

Artigo 8.º

Caução

Os Estados-Membros devem garantir que, nos processos judiciais contra a participação pública, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se tem o poder de exigir que o demandante constitua uma caução para custas processuais, ou para custas processuais e danos, se considerar essa caução adequada, tendo em conta a existência de elementos que indiciem um processo judicial abusivo.

CAPÍTULO III

Indeferimento liminar de processos judiciais manifestamente infundados

Artigo 9.º

Indeferimento liminar

1. Os Estados-Membros devem habilitar os órgãos judiciais a adotar uma decisão liminar de indeferimento, total ou parcial, de um processo judicial contra a participação pública por ser manifestamente infundado.
2. Os Estados-Membros podem fixar prazos para o exercício do direito de apresentar um pedido de indeferimento liminar. Os prazos devem ser equilibrados e não podem tornar esse exercício impossível ou dificultá-lo em excesso.

Artigo 10.º

Suspensão do processo principal

Os Estados-Membros devem garantir que, caso o demandado tenha pedido o indeferimento liminar, o processo principal seja suspenso até ser proferida uma decisão final sobre esse pedido.

Artigo 11.º

Procedimento acelerado

Os Estados-Membros devem garantir que um pedido de indeferimento liminar é tratado no âmbito de um procedimento acelerado, tendo em conta as circunstâncias do processo, o direito a um recurso efetivo e a um tribunal imparcial.

Artigo 12.º

Ónus da prova

Os Estados-Membros devem garantir que, se um demandado tiver pedido o indeferimento liminar, caiba ao demandante provar que a ação não é manifestamente infundada.

Artigo 13.º

Recurso

Os Estados-Membros devem garantir que as decisões de deferimento ou indeferimento de um pedido de indeferimento liminar, nos termos do artigo 9.º, são passíveis de recurso.

CAPÍTULO IV

Medidas corretivas contra processos judiciais abusivos

Artigo 14.º

Atribuição de custas

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que um demandante que tenha intentado um processo judicial abusivo contra a participação pública possa ser condenado a suportar todas as custas do processo, incluindo a totalidade das despesas de representação legal incorridas pelo demandado, a menos que tais despesas sejam excessivas.

Artigo 15.º

Indemnização pelos danos sofridos

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que uma pessoa singular ou coletiva que tenha sofrido danos em resultado de um processo judicial abusivo contra a participação pública possa pedir e obter uma indemnização integral por esses danos.

Artigo 16.º

Sanções

Os Estados-Membros devem prever que os órgãos jurisdicionais chamados a pronunciar-se sobre processos judiciais abusivos contra a participação pública tenham a possibilidade de impor sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas à parte que intentou o processo.

CAPÍTULO V

Proteção contra decisões judiciais de países terceiros

Artigo 17.º

Motivos de recusa do reconhecimento e da execução de uma decisão judicial de um país terceiro

Os Estados-Membros devem garantir que o reconhecimento e a execução de uma decisão judicial de um país terceiro em processos judiciais devido à participação pública de pessoas singulares ou coletivas com domicílio num Estado-Membro sejam recusados por serem manifestamente contrários à ordem pública caso esses processos tivessem sido considerados manifestamente infundados ou abusivos se tivessem sido intentados nos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em que o reconhecimento ou a execução são requeridos, e esses órgãos jurisdicionais tivessem aplicado a sua própria lei.

Artigo 18.º

Jurisdição para ações contra decisões judiciais de países terceiros

Os Estados-Membros devem garantir que, caso tenham sido intentados processos judiciais abusivos devido ao envolvimento na participação pública num órgão jurisdicional de um país terceiro contra uma pessoa singular ou coletiva com domicílio num Estado-Membro, essa pessoa possa solicitar, nos órgãos jurisdicionais do lugar em que tem o seu domicílio, uma indemnização pelos danos e custos relacionados com o processo no órgão jurisdicional do país terceiro, independentemente do lugar do domicílio do demandante no processo instaurado no país terceiro.

CAPÍTULO VI

Disposições finais

Artigo 19.º

Relações com a Convenção de Lugano de 2007

A presente diretiva não prejudica a aplicação da Convenção relativa à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, assinada em Lugano em 30 de outubro de 2007.

Artigo 20.º

Revisão

Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão todas as informações pertinentes relativas à aplicação da presente diretiva até [*cinco anos a contar da data de transposição*]. Com base nas informações fornecidas, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o mais tardar até [*seis anos a contar da data de transposição*], um relatório sobre a aplicação da presente diretiva. O relatório deve apresentar uma avaliação da evolução dos processos judiciais abusivos contra a participação pública e do impacto da presente diretiva nos Estados-Membros. Se necessário, o relatório deve ser acompanhado de propostas de alteração da presente diretiva.

Artigo 21.º

Transposição para o direito nacional

1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva, o mais tardar, até [*dois anos após a sua entrada em vigor*]. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros devem estabelecer o modo como é feita a referência.
2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 22.º

Entrada em vigor

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 23.º

Destinatários

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
A Presidente

Pelo Conselho
O Presidente