

PROCESSOS JUDICIAIS MANIFESTAMENTE  
INFUNDADOS OU ABUSIVOS CONTRA A  
PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

RECOMENDAÇÃO (UE) 2022/758 DA COMISSÃO  
De 27 de abril de 2022

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 Comissão Europeia,**

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o art. 292.º,

Considerando o seguinte:

- (1) O art. 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 art. 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 («Carta») prevê, entre outros aspetos, os direitos ao respeito pela vida privada e familiar (art. 7.º), a proteção dos dados pessoais (art. 8.º), a liberdade de expressão e de informação, que inclui o respeito pela liberdade e pelo pluralismo dos

meios de comunicação social (art. 11.º) e o direito à ação e a um tribunal imparcial (art. 47.º).

- (3) O direito à liberdade de expressão e de informação, consagrado no art. 11.º da Carta, inclui 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 do 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 (art. 52.º, n.º 1, da Carta).
- (4) Em conformidade com o art. 52.º, n.º 3, da Carta e com as anotações relativas à Carta, deve ser dado ao art. 11º o sentido e o âmbito de aplicação do art. 10.º relativo à liberdade de expressão e de informação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O art. 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem protege a liberdade de expressão e de informação. No âmbito de aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quaisquer restrições devem ser previstas por lei, ser necessárias numa sociedade democrática e ser introduzidas tendo em vista a consecução dos objetivos legítimos enunciados no seu art. 10.º, n.º 2.
- (5) A Convenção Europeia dos Direitos do Homem também impõe uma obrigação positiva aos Estados contratantes de salvaguardar a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social e de criar um ambiente favorável à participação no debate público<sup>(1)</sup>. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem especifica ainda que a liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e é aplicável não só às informações ou ideias acolhidas

---

(1) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 14 de setembro de 2010, Dink/Turquia (processos n.ºs 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09), n.º 137. Ver também, sobre as obrigações positivas do art. 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o relatório da Divisão de Investigação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, <[https://www.echr.coe.int/documents/research\\_report\\_article\\_10\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/research_report_article_10_eng.pdf)>.

favoravelmente ou consideradas inofensivas ou indiferentes, mas também às que ofendem, chocam ou perturbam o Estado ou qualquer setor da população<sup>(2)</sup>. Clarificou, além disso, que, «numa sociedade democrática, mesmo os grupos de campanha pequenos e informais [...] devem poder exercer as suas atividades de forma eficaz» e que «existe um forte interesse público em permitir que esses grupos e indivíduos fora da corrente dominante contribuam para o debate público através da divulgação de informações e ideias sobre questões de interesse público geral»<sup>(3)</sup>.

- (6) Os jornalistas desempenham um papel importante na facilitação do debate público e na transmissão e receção de informações, opiniões e ideias<sup>(4)</sup>. É essencial que disponham do espaço necessário para contribuir para um debate aberto, livre e justo e para combater a desinformação e outras ingerências manipuladoras, nomeadamente por parte de intervenientes de países terceiros. Os jornalistas devem poder exercer as suas atividades com eficácia para assegurar que os cidadãos têm acesso a uma pluralidade de pontos de vista nas democracias europeias.
- (7) Os defensores dos direitos humanos também desempenham 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 decisão, sem medo de intimidação. Entende-se por «defensores dos direitos

---

<sup>(2)</sup> Ver acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 7 de dezembro de 1976, *Handyside/Reino Unido* (processo n.º 5493/72), n.º 49.

<sup>(3)</sup> Ver acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 15 de fevereiro de 2005, *Steel and Morris/Reino Unido* (processo n.º 68416/01), n.º 89.

<sup>(4)</sup> A Recomendação CM/Rec(2022)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a promoção de um ambiente favorável a um jornalismo de qualidade na era digital afirma que «o jornalismo de qualidade, que se baseia nas normas de ética profissional, assumindo diferentes formas segundo os contextos geográfico, jurídico e societal, persegue o duplo objetivo de atuar na qualidade de vigilante público nas sociedades democráticas e de contribuir para a sensibilização e o esclarecimento do público», <[https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0)>. A Resolução 2213 (2018) sobre o estatuto dos jornalistas na Europa adotada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, refere-se, no que diz respeito aos jornalistas profissionais, à «missão de assegurar, da forma mais responsável e objetiva possível, a informação do público sobre temas de interesse geral ou especializado». <[https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0)>.

humanos» as pessoas ou as organizações envolvidas na defesa dos direitos fundamentais e numa multiplicidade de outros direitos, incluindo 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 de religião.

- (8) Uma democracia saudável e próspera requer que as pessoas possam participar ativamente no debate público. 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 pontos de vista.
- (9) Para promover este ambiente, é importante proteger os jornalistas e os defensores dos direitos humanos de processos judiciais manifestamente infundados e abusivos contra a participação pública (comumente conhecidos como «SLAPP»). Estes processos judiciais são tanto manifestamente infundados como total ou parcialmente infundados e contêm elementos de abuso que justificam o pressuposto de que o principal objetivo do processo judicial é impedir, restringir ou punir a participação pública. As indicações de tal abuso são o caráter desproporcionado, excessivo ou irrazoável da ação ou parte da mesma, a existência de várias ações intentadas pelo demandante em relação a questões semelhantes ou a intimidação, o assédio ou as ameaças por parte do demandante ou dos seus representantes antes do início de um processo judicial manifestamente infundado ou abusivo. Estes processos constituem um abuso dos processos judiciais e acarretam encargos desnecessários para os tribunais, uma vez que o seu objetivo não é aceder à justiça, mas sim o assédio e o silenciamento dos demandados. A morosidade dos processos cria encargos para os sistemas judiciais nacionais.
- (10) Os processos judiciais manifestamente infundados e abusivos contra a participação pública podem assumir a forma de um vasto leque de abusos jurídicos, não só, na sua maioria, em matéria civil ou penal, como também em matéria de direito administrativo, podendo basear-se em vários fundamentos.
- (11) Estes processos judiciais são frequentemente iniciados por pessoas ou entidades poderosas (por exemplo, grupos de pressão,

empresas e órgãos estatais) numa tentativa de silenciar o debate público. Muitas vezes, implicam um desequilíbrio de poder entre as partes, dado que o demandante está numa posição mais poderosa do que o demandado, por exemplo, do ponto de vista financeiro ou político. Embora não seja uma componente indispensável dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos, a existência de um desequilíbrio de poder aumenta de modo significativo os efeitos prejudiciais e os efeitos dissuasores dos processos judiciais contra a participação pública.

- (12) Os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública podem ter um impacto negativo na credibilidade e na reputação dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos em particular, além de esgotarem os seus recursos financeiros e outros. Podem ter consequências psicológicas adversas para as pessoas objeto de tais processos e para os membros da sua família. Os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública comprometem a capacidade de os jornalistas e de os defensores dos direitos humanos exercerem as suas atividades. Em resultado destes processos, a publicação de informações sobre uma questão de interesse público pode ser adiada ou totalmente impedida. A existência de tais processos pode ter, de um modo mais geral, um efeito dissuasor sobre o trabalho dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos em particular, ao contribuir 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. A duração dos procedimentos, a pressão financeira e a ameaça de sanções penais constituem instrumentos poderosos para intimidar e silenciar vozes críticas.
- (13) As pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública enfrentam frequentemente vários processos judiciais em simultâneo e em várias jurisdições. Geralmente, os processos judiciais intentados na jurisdição de um Estado-Membro contra uma pessoa residente noutra Estado-Membro são mais complexos e onerosos para o demandado. Os demandantes em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública também podem utilizar instrumentos processuais para aumentar a duração e os custos do litígio e intentar processos numa jurisdi-

ção que considerem ser favorável ao seu caso, em vez de recorrerem ao tribunal mais bem colocado para conhecer do pedido.

- (14) O recurso a processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública está a aumentar na União Europeia. Segundo estudos recentes<sup>(5)</sup>, estes processos são cada vez mais utilizados em todos os Estados-Membros.
- (15) O Parlamento Europeu, na sua resolução de 25 de novembro de 2020<sup>(6)</sup>, condenou o recurso às ações judiciais estratégicas contra a participação pública para silenciar ou intimidar os jornalistas e os órgãos de comunicação social de investigação e criar um clima de medo em torno da comunicação de determinados temas, instando a Comissão a apresentar uma proposta para as prevenir. Na sua Resolução<sup>(7)</sup> 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, o Parlamento Europeu salientou uma vez mais a prevalência do fenómeno e a necessidade de garantias eficazes para as suas vítimas em toda a União.
- (16) A plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas<sup>(8)</sup> também refere um

---

<sup>(5)</sup> *Rede académica sobre os direitos de cidadania europeia, Ad hoc request — SLAPP in the EU context*, (não traduzido para português), 29 de maio de 2020, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf)>, p. 4, e *Rede académica sobre os direitos de cidadania europeia, Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study*, (não traduzido para português), 30 de junho de 2021, <[https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en)>.

<sup>(6)</sup> P9\_TA(2020)0320. Nesta resolução, o Parlamento reiterou igualmente os termos da sua resolução de 28 de março de 2019 [P8\_TA(2019)0328].

<sup>(7)</sup> P9\_TA(2021)0451.

<sup>(8)</sup> Desde 2015, a plataforma do Conselho da Europa tem facilitado a compilação e a divulgação de informações sobre sérias preocupações 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 abordem os problemas e informem a plataforma sobre as medidas adotadas em resposta aos alertas. A baixa taxa de resposta dos Estados-Membros do Conselho da Europa, também Estados-Membros da UE, revela a necessidade de mais medidas <<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>>.

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 organizações 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 as ações judiciais estratégicas contra a participação pública comunicados 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<sup>(9)</sup>. Na sua Recomendação sobre a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas e outros intervenientes nos meios de comunicação social<sup>(10)</sup> de 13 de abril de 2016, o Conselho da Europa recomendou aos seus Estados-Membros que adotassem as medidas legislativas e/ou outras medidas necessárias para evitar a utilização frívola, vexatória ou mal-intencionada da lei e do processo judicial para intimidar e silenciar jornalistas e outros intervenientes nos meios de comunicação social.

- (17) Os relatórios de 2020<sup>(11)</sup> e 2021<sup>(12)</sup> da Comissão sobre o Estado de direito sublinham que, em vários Estados-Membros, os jornalistas e outras pessoas envolvidas na proteção do interesse público enfrentam cada vez mais ameaças e ataques relacionados com as suas publicações e o seu trabalho, sob diversas formas, incluindo o recurso às ações judiciais estratégicas contra a participação pública.
- (18) Um exemplo flagrante da utilização de processos judiciais contra a participação pública na União é o da jornalista Daphne

---

<sup>(9)</sup> Em 2021, foram publicados 282 alertas na plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas (coe.int), 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, hooliganismo 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).

<sup>(10)</sup> Recomendação CM/Rec(2016)4 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas e outros intervenientes nos meios de comunicação social, <[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#\\_ftn1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1)>.

<sup>(11)</sup> COM(2020) 580 final, de 30 de setembro de 2020.

<sup>(12)</sup> COM(2021) 700 final, de 20 de julho de 2021.

Caruana Galizia, que, no momento do seu assassinato, enfrentava mais de 40 processos cíveis e penais por calúnia e difamação relacionados com o seu trabalho de investigação.

- (19) O Plano de Ação para a Democracia Europeia<sup>(13)</sup>, apresentado pela Comissão em 3 de dezembro de 2020, sublinha o papel fundamental dos meios de comunicação social livres e pluralistas nas democracias, bem como a importância da sociedade civil. Destaca, nomeadamente, o papel importante que os meios de comunicação social independentes e pluralistas desempenham para permitir que os cidadãos tomem decisões informadas, bem como na luta contra a manipulação da informação e a ingerência no espaço de informação, incluindo a desinformação. Neste contexto, a Comissão já adotou a Recomendação (UE) 2021/1534 relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia<sup>(14)</sup>. Esta 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. Tendo em conta a ameaça crescente que representam os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública para a liberdade dos meios de comunicação social e para a participação pública, a União deve desenvolver uma abordagem coerente e eficaz para combater tais processos. A presente recomendação complementa a Recomendação (UE) 2021/1534, apresentando recomendações específicas sobre os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Vai além da proteção dos jornalistas e de outros profissionais da comunicação social e inclui os defensores dos direitos humanos no seu âmbito de aplicação. A presente recomendação deve abordar a ameaça específica que representam os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública e, ao fazê-lo, apoiar o bom funcionamento do equilíbrio de poderes numa democracia saudável. Deve fornecer orientações aos Estados-Membros para que tomem medidas efi-

---

<sup>(13)</sup> COM(2020) 790 final, de 3 de dezembro de 2020.

<sup>(14)</sup> Recomendação (UE) 2021/1534 da Comissão, de 16 de setembro de 2021, relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia (JO L 331 de 20.9.2021, p. 8).



cazes, adequadas e proporcionadas para dar resposta a esses processos e para assegurar neste contexto, em especial, a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos. Entre as medidas recomendadas devem figurar a sensibilização e o desenvolvimento de conhecimentos especializados, em especial entre os profissionais da justiça e as pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, de modo a garantir que essas pessoas dispõem de apoio e para apoiar um acompanhamento reforçado.

- (20) A fim de assegurar uma proteção eficaz contra os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública e evitar que o fenómeno se enraíze na União, os Estados-Membros devem zelar por que os respetivos quadros jurídicos que regem os processos civis, penais, comerciais e administrativos prevejam as garantias necessárias para resolver esses processos judiciais, no pleno respeito dos valores democráticos e dos direitos fundamentais, incluindo o direito a um processo justo e o direito à liberdade de expressão. Para proporcionar uma proteção coerente e eficaz contra os processos judiciais manifestamente infundados contra a participação pública, os Estados-Membros devem procurar garantir a possibilidade de um indeferimento antecipado. Devem também procurar prever outras vias de recurso contra os processos judiciais abusivos, nomeadamente a imputação das custas, para que um demandante que tenha intentado um processo judicial abusivo contra a participação pública possa ser condenado a suportar todas as custas do processo, a indemnização de qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha sofrido danos em resultado de um processo judicial abusivo contra a participação pública e a possibilidade de aplicar sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas à parte que intentou um processo judicial abusivo contra a participação pública. O principal objetivo de dar aos tribunais a possibilidade de aplicar sanções é dissuadir os potenciais demandantes de intentarem processos judiciais abusivos contra a participação pública. Tais sanções devem ser proporcionadas aos elementos de abuso identificados. Aquando do estabelecimento dos montantes das sanções, os tribunais podem ter em conta o potencial efeito prejudicial ou dissuasor do processo na participação pública, nomeadamente no que se refere ao caráter

da ação, o facto de o demandante ter intentado processos múltiplos ou concertados em matérias semelhantes e a existência de tentativas de intimidação, assédio ou ameaça contra o demandado.

- (21) Os Estados-Membros devem procurar incluir no seu direito nacional, para os processos nacionais, garantias semelhantes às previstas nos instrumentos da União que visam resolver processos judiciais manifestamente infundados e abusivos contra a participação pública em matéria civil com incidência transfronteiras. Tal proporcionaria uma proteção coerente e eficaz contra esses processos judiciais e contribuiria para evitar o enraizamento do fenómeno na União.
- (22) Os Estados-Membros devem rever, em específico, os seus quadros jurídicos aplicáveis à difamação para garantir que os conceitos e as definições existentes não possam ser utilizados pelos demandantes contra os jornalistas ou contra os defensores dos direitos humanos no contexto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.
- (23) A fim de evitar um efeito dissuasor no debate público, os Estados-Membros devem assegurar que as sanções por difamação não são excessivas e desproporcionadas. Devem prestar especial atenção às orientações e recomendações<sup>(15)</sup> do Conselho da Europa que abordam o quadro jurídico em matéria de difamação, em especial o direito penal. Neste contexto, os Estados-Membros são encorajados a retirar as penas de prisão por difamação do seu quadro jurídico. Na sua Resolução 1577 (2007)<sup>(16)</sup>, a Assem-

---

<sup>(15)</sup> Ver, entre outros, a Resolução 1577 (2007) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa intitulada «Rumo à descriminalização da difamação», <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>>, a Recomendação 1814 (2007) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa intitulada «Rumo à descriminalização da difamação», <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>>, e o estudo do Secretariado-Geral do Conselho da Europa sobre a liberdade de expressão e a difamação. Um estudo sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (2012), <<https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-1/16804915c5>>, e, mais recentemente, o estudo do Conselho da Europa sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (2016), <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDC TMContent?documentId=09000016806ac95b>>.

<sup>(16)</sup> Resolução 1577 (2007) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de 4 de Outubro de 2007, sobre a descriminalização da difamação, <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>>.

bleia Parlamentar do Conselho da Europa já tinha instado os seus Estados-Membros, cujas legislações ainda preveem penas de prisão por difamação, mesmo que estas não sejam impostas na prática, a aboli-las sem demora. Os Estados-Membros também são incentivados a favorecer o recurso ao direito administrativo ou civil para tratar os processos por difamação, desde que tais disposições tenham um efeito menos punitivo do que as do direito penal<sup>(17)</sup>.

- (24) O tratamento dos processos por difamação do ponto de vista do direito penal só deve ser utilizado como último recurso, devendo, ao invés, ser favorecidas as respostas oferecidas pelo direito administrativo ou civil, em consonância com as orientações das organizações internacionais. O Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas<sup>(18)</sup> e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa<sup>(19)</sup> recomendaram a eliminação da difamação dos estatutos do direito penal. Do mesmo modo, o Conselho da Europa manifestou reservas neste contexto<sup>(20)</sup>.
- (25) O direito à proteção dos dados pessoais é concretizado no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(21)</sup>. O direito à proteção dos dados pessoais não é um direito absoluto. Nos termos do art. 85.º do RGPD, os Estados-Membros conciliam por lei o direito à proteção de dados pessoais

---

(17) Ver também a observação geral n.º 34 sobre o art. 19.º, «Liberdade de opinião e de expressão», do Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, de 12 de setembro de 2011, <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>>, e o Relatório especial sobre o assédio jurídico e o abuso do sistema judicial contra os meios de comunicação social do Gabinete do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, de 23 de novembro de 2021, <[https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf)>.

(18) Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, observação geral n.º 34 sobre o art. 19.º, «Liberdade de opinião e de expressão», de 12 de setembro de 2011, <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>>.

(19) Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, Gabinete do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social, Relatório especial sobre o assédio jurídico e o abuso do sistema judicial contra os meios de comunicação social, 23 de novembro de 2021, <[https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf)>.

(20) Ver o n.º 6 da Recomendação CM/Rec(2016)4 do Comité de Ministros aos Estados membros sobre a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas e outros intervenientes nos meios de comunicação social.

(21) Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

com o direito à liberdade de expressão e de informação, incluindo o tratamento para fins jornalísticos e para fins de expressão acadêmica, artística ou literária.

- (26) Os Estados-Membros devem incentivar os organismos de autorregulação e as associações de profissionais da justiça a alinharem, sempre que necessário, as suas normas deontológicas, incluindo os códigos de conduta, com a presente recomendação. Os Estados-Membros também devem assegurar, se for caso disso, que as normas deontológicas que visam desincentivar ou proibir os profissionais da justiça de adotar uma conduta que possa constituir um abuso de processo ou um abuso das suas outras responsabilidades profissionais para com a integridade do processo judicial, bem como as respetivas sanções disciplinares, abrangem os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Tal deve ser acompanhado de ações de sensibilização e formação adequadas para aumentar o conhecimento e a eficácia das normas deontológicas vigentes que sejam pertinentes para os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.
- (27) Os profissionais da justiça são intervenientes fundamentais nos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, seja através da representação de litigantes ou através da ação judicial ou da decisão sobre litígios. Por conseguinte, é crucial que possuam os conhecimentos e as competências necessários para o fazer. Os Estados-Membros devem apoiar e oferecer oportunidades de formação a estes profissionais da justiça. A formação pode contribuir significativamente para o aumento dos seus conhecimentos e capacidades sobre como identificar processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, incluindo os que implicam uma componente de um país terceiro, e a reagir de forma adequada. Esta formação deve dirigir-se aos magistrados e aos funcionários e agentes de justiça a todos os níveis dos tribunais, incluindo os juízes, os procuradores, os funcionários judiciais e do Ministério Público, bem como a quaisquer outros profissionais da justiça associados ao sistema judicial ou que participem de outra forma na administração da justiça, independentemente da definição do direito nacional, do estatuto jurídico

ou da organização interna, aos níveis regional e local, sempre que possam surgir em primeira instância processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Esta formação deve dirigir-se também a outros profissionais da justiça, como os advogados qualificados. O desenvolvimento da capacidade de formação local pode contribuir para a sustentabilidade a longo prazo da formação.

- (28) O alargamento desta formação aos jornalistas, aos membros dos conselhos de imprensa, aos profissionais da comunicação social e aos defensores dos direitos humanos ajudá-los-á a reconhecer tais processos judiciais quando confrontados com os mesmos e a provê-los de competências jurídicas essenciais para reduzir os seus riscos de serem expostos a processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública ou a dotá-los de melhores conhecimentos para lhes dar uma resposta mais adequada. Pode também permitir-lhes fornecer informações sólidas sobre as ações judiciais estratégicas contra a participação pública. A formação destinada aos jornalistas deve incluir ainda as normas e as orientações éticas estabelecidas pelos conselhos nacionais de imprensa ou de comunicação social. A fim de contribuir para o reforço das capacidades globais e reforçar a resposta institucional aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, esta formação pode igualmente envolver as autoridades de proteção de dados, as instituições nacionais de direitos humanos, as instituições de provedoria e os organismos reguladores públicos dos meios de comunicação social.
- (29) Os prestadores de formação jurídica e as associações de profissionais da justiça estão muito bem posicionados para ministrar formação em matéria de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, bem como para determinar os objetivos dessa formação e avaliar a metodologia de formação mais adequada. A formação ministrada por profissionais da justiça a outros profissionais da justiça permite que todos aprendam em grupo, partilhem melhor as experiências e promovam a confiança mútua. Deve incentivar-se os intercâmbios de práticas pertinentes a nível europeu, nomeadamente com o apoio da Comissão, com a participação da Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ). A participa-

ção dos profissionais da justiça e das suas associações profissionais, desde a preparação das análises das necessidades até à avaliação dos resultados, é da maior importância para garantir a eficácia e a sustentabilidade das ações de formação.

- (30) A formação deve incidir na liberdade de expressão e de informação e noutros direitos fundamentais consagrados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pelo direito nacional, e incluir orientações práticas sobre como aplicar a jurisprudência pertinente, as restrições e a articulação entre os direitos fundamentais, incluindo a liberdade de expressão, as garantias processuais, bem como outras disposições pertinentes do direito nacional. Deve ser tido em devida conta o manual do Conselho da Europa destinado aos profissionais da justiça sobre a proteção do direito à liberdade de expressão ao abrigo da CEDH<sup>(22)</sup>.
- (31) A formação deve, entre outros aspetos, abordar a proteção dos dados pessoais que podem ser utilizados para intentar processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Deve também abordar a manipulação da informação e a ingerência, incluindo a desinformação.
- (32) A formação deve ter em conta o quadro jurídico e o contexto nacionais. A combinação destes com as orientações desenvolvidas pelo Conselho da Europa, os testemunhos de pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública e as boas práticas de outros Estados-Membros de forma estruturada e coerente pode contribuir para o êxito dos objetivos de aprendizagem associados à formação em matéria de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos. A formação também pode ser utilizada para promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros.
- (33) Para chegar a um público mais vasto e promover o apoio, a formação em matéria de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública também deve

---

<sup>(22)</sup> Manual do Conselho da Europa para os profissionais da justiça sobre a proteção do direito à liberdade de expressão ao abrigo da CEDH (2017), <<https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>>.

tirar o máximo partido das novas tecnologias, incluindo a formação em linha. O acesso a recursos eletrónicos, a material atualizado e a instrumentos de aprendizagem autónomos sobre a legislação e as orientações pertinentes complementariam os benefícios destas ações de formação.

- (34) A fim de promover as sinergias com iniciativas semelhantes em matéria de formação de profissionais da justiça, podem ser incluídos módulos de formação sobre processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos sobre a participação pública na formação sobre temas conexos, como a liberdade de expressão e a ética jurídica. Deve ser incentivada a utilização de materiais e práticas de formação já existentes, como os promovidos no Portal Europeu da Justiça, na Caixa de ferramentas global para atores jurídicos da UNESCO para atores jurídicos<sup>(23)</sup> e nos cursos em linha HELP (educação em matéria de direitos humanos para os profissionais da justiça)<sup>(24)</sup> do Conselho da Europa.
- (35) A inclusão de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública nos programas curriculares do direito e do jornalismo ajudaria a prover os profissionais da justiça e os jornalistas de melhores conhecimentos para reconhecer esses processos e a dotá-los de conhecimentos específicos para responder em conformidade, bem como a apoiar o desenvolvimento de conhecimentos especializados e competências profissionais entre os professores. Estes conhecimentos poderiam ser ministrados por instituições de ensino superior no âmbito de cursos ou seminários complementares durante os últimos anos de um programa de licenciatura, por exemplo, aos estudantes de direito e jornalismo.
- (36) Os Estados-Membros devem apoiar as campanhas de sensibilização sobre os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, organizadas, entre outros, por entidades nacionais, incluindo as instituições nacionais de direitos humanos e as organizações da sociedade civil.

---

<sup>(23)</sup> Caixa de ferramentas global para atores jurídicos: normas jurídicas internacionais sobre liberdade de expressão, acesso à informação e segurança de jornalistas (2021), <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>>.

<sup>(24)</sup> <<https://www.coe.int/en/web/help/home>>.

- (37) As ações de comunicação sobre os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública podem assumir a forma de publicações, mensagens, reuniões públicas, conferências e seminários presenciais e em linha.
- (38) As pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública têm frequentemente dificuldade em encontrar informações sobre os recursos de apoio disponíveis. Para facilitar a identificação das entidades ou dos organismos capazes de prestar assistência no domínio dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos e para assegurar a eficácia do apoio prestado contra esses processos, devem recolher-se e disponibilizar-se informações num ponto único a título gratuito e de fácil acesso. Para o efeito, cada Estado-Membro deve criar um ponto focal nacional que reúna e partilhe informações sobre os recursos disponíveis.
- (39) Um dos objetivos subjacentes às ações de sensibilização sobre os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública deve ser promover a sensibilização para a importância de um espaço público que admita a participação democrática e permita aos cidadãos ter acesso a uma pluralidade de pontos de vista e a informações fiáveis sem preconceitos.
- (40) As campanhas de sensibilização devem ser coordenadas com os pontos focais nacionais e com outras autoridades competentes para garantir a sua eficácia. Também devem procurar estabelecer sinergias com campanhas de sensibilização sobre temas compatíveis, como as que se centram na promoção de um debate aberto, livre e justo e na proteção do direito à liberdade de expressão, e devem ser integradas em ações de sensibilização que promovam a participação cívica ativa, o pluralismo de pontos de vista e o acesso a informações fiáveis. Devem procurar ainda estabelecer sinergias, se for caso disso, com o reforço da resiliência nos meios de comunicação social, a literacia da informação, as normas jornalísticas e a verificação de factos no contexto de medidas destinadas a combater a desinformação, a manipulação da informação e a ingerência, inclusive a partir do estrangeiro. O público-alvo poderia incluir, entre outros, grupos específicos, como os profissionais da comunicação social, os profissionais da justiça, os membros de organizações da socie-



dade civil, os profissionais da comunicação, os académicos, os grupos de reflexão, os políticos, os funcionários públicos, as autoridades públicas e as sociedades privadas.

- (41) Os Estados-Membros devem procurar incentivar, por todos os meios que considerem adequados, a disponibilidade de informações sobre as garantias processuais e outras garantias previstas nos seus quadros jurídicos nacionais, incluindo informações sobre as entidades ou os organismos que podem ser contactados para prestar assistência no âmbito dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.
- (42) Estes recursos de apoio podem incluir escritórios de advogados que defendam pro bono as pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, as clínicas jurídicas das universidades que prestam esse apoio, as organizações que registam e comunicam informações sobre as ações judiciais estratégicas contra a participação pública e as organizações que prestam assistência financeira ou outra às pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos.
- (43) As pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública devem estar devidamente preparadas para fazer face a esses processos. Por conseguinte, é necessário desenvolver capacidades nos Estados-Membros para prestar apoio às pessoas objeto de tais processos. Os Estados-Membros devem disponibilizar fundos e promover o financiamento disponível a nível da União para as organizações que prestam orientação e apoio às pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos.
- (44) Para melhor combater este fenómeno, é necessário um controlo mais sistemático dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Os dados recolhidos devem incluir informações suficientes para que as autoridades e outras partes interessadas pertinentes os possam quantificar e compreender melhor, nomeadamente com vista a prestar o apoio necessário às pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Os Estados-Membros, tendo em conta as suas dis-

posições institucionais em matéria de estatísticas judiciais<sup>(25)</sup>, devem confiar a uma ou mais autoridades a recolha e a agregação de dados relativos a processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública nos tribunais nacionais. Estas autoridades podem recolher os dados de várias partes interessadas. Para facilitar a recolha de dados, as autoridades encarregadas de recolher dados podem criar pontos de contacto para que as autoridades judiciárias, as organizações profissionais, as organizações não governamentais, os defensores dos direitos humanos, os jornalistas e outras partes interessadas possam partilhar dados relativos aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos. Os Estados-Membros devem confiar a uma destas autoridades a coordenação das informações e a comunicação anual à Comissão dos dados agregados recolhidos a nível nacional a partir do final de 2023. Os Estados-Membros devem assegurar a responsabilização dos dados recolhidos. Para o efeito, devem assegurar que o processo de recolha de dados respeita as normas profissionais e que as autoridades encarregadas da recolha de dados e de estatísticas gozam de autonomia suficiente. Os requisitos em matéria de proteção de dados devem ser cumpridos.

- (45) Ao confiarem às autoridades a recolha e a comunicação de dados, os Estados-Membros podem considerar o estabelecimento de sinergias com os instrumentos pertinentes no domínio do Estado de direito e da proteção dos direitos fundamentais. As instituições nacionais de direitos humanos, quando existam, podem desempenhar um papel importante, do mesmo modo que outras entidades, como os gabinetes dos provedores de justiça, os organismos de promoção da igualdade ou as autoridades competentes, como as designadas ao abrigo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(26)</sup>, também podem ser pertinentes. Os pontos focais nacionais que fornecem uma panorâmica dos recursos de apoio e as entidades ou autori-

---

<sup>(25)</sup> Ver as Orientações sobre as estatísticas judiciais da Comissão Europeia para a eficiência da justiça (CEPEJ) adotadas na sua 12.ª reunião plenária (Estrasburgo, 10-11 de dezembro de 2008), CEPEJ-GT-EVAL (coe.int).

<sup>(26)</sup> 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).

dades encarregadas de recolher e comunicar os dados podem estar situados na mesma organização, tendo em conta os requisitos e os critérios descritos na presente recomendação.

- (46) As autoridades encarregadas de recolher dados devem publicar informações sobre os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública em formatos acessíveis nos seus sítios Web e, sempre que pertinente, através de outros instrumentos adequados. Ao fazê-lo, devem assegurar o pleno respeito dos direitos fundamentais, incluindo o direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.
- (47) Para delimitar a duração dos processos relativos a processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos, devem ser recolhidas, sempre que possível, informações precisas sobre os factos, atos ou ações que iniciaram e encerraram esses processos e as datas em que ocorreram. Os dados recolhidos devem também incluir, se for caso disso, informações sobre os antecedentes de um processo, por exemplo, quando se tenham repetido processos judiciais anteriores contra o mesmo demandado ou intentados pelo mesmo demandante.
- (48) Se necessário, o grupo de peritos da UE sobre as SLAPP criado pela Comissão<sup>(27)</sup> pode apoiar o desenvolvimento, em todos os Estados-Membros, de critérios comparáveis que possam ser facilmente aplicados pelas autoridades encarregadas de recolher e comunicar dados relativos aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.
- (49) O grupo de peritos da UE sobre as SLAPP apoia o intercâmbio e a divulgação de práticas e conhecimentos entre os profissionais sobre questões relacionadas com as ações judiciais estratégicas contra a participação pública. Pode, entre outros aspetos, prestar assistência técnica às autoridades na criação de pontos focais, no desenvolvimento de material de formação e na organização de assistência jurídica.

---

(27) Registo dos grupos de peritos da Comissão e outras entidades semelhantes (europa.eu).

- (50) O programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV), criado pelo Regulamento (UE) 2021/692 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(28)</sup>, visa proteger e promover os direitos e valores consagrados nos Tratados e na Carta. A fim de promover e continuar a desenvolver sociedades democráticas assentes no Estado de direito, o programa CIDV prevê, entre outros aspetos, a possibilidade de financiar atividades relacionadas com o reforço das capacidades e a sensibilização para a Carta, incluindo a liberdade de expressão. O Programa Justiça, criado pelo Regulamento (UE) 2021/692<sup>(29)</sup>, prevê, nomeadamente, a possibilidade de financiar atividades relacionadas com a formação judiciária, com vista a promover uma cultura jurídica e judiciária comum assente no Estado de direito, e apoiar e promover a aplicação coerente e eficaz dos instrumentos jurídicos da União pertinentes no contexto do programa.

## **Adotou a presente Recomendação:**

### **Objeto**

1. A presente recomendação estabelece orientações para que os Estados-Membros tomem medidas eficazes, adequadas e proporcionadas para dar resposta aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública e proteger, em especial, os jornalistas e os defensores dos direitos humanos contra tais processos, no pleno respeito dos valores democráticos e dos direitos fundamentais.

### **Quadros aplicáveis**

2. Regra geral, os Estados-Membros devem assegurar que os seus quadros jurídicos aplicáveis prevejam as garantias necessárias para dar resposta aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública no pleno respeito dos valores democráticos e

---

<sup>(28)</sup> Regulamento (UE) 2021/692 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, que cria o Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1381/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 390/2014 do Conselho (JO L 156 de 5.5.2021, p. 1).

<sup>(29)</sup> O Regulamento (UE) 2021/692 visa contribuir para desenvolver um espaço europeu de justiça e reforçar a democracia, o Estado de direito e a proteção dos direitos fundamentais.

dos direitos fundamentais, incluindo o direito a um processo justo e o direito à liberdade de expressão.

**3.** Os Estados-Membros devem procurar assegurar a existência de garantias processuais para conceder um indeferimento antecipado de processos judiciais manifestamente infundados contra a participação pública. Devem também procurar prever outras vias de recurso contra os processos judiciais abusivos contra a participação pública, nomeadamente a imputação das custas, para que um demandante que tenha intentado um processo judicial abusivo contra a participação pública possa ser condenado a suportar todas as custas do processo, a indemnização de qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha sofrido danos em resultado de um processo judicial abusivo contra a participação pública e a possibilidade de aplicar sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas à parte que intentou um processo judicial abusivo contra a participação pública.

**4.** Os Estados-Membros devem procurar incluir no seu direito nacional, para os processos nacionais, garantias semelhantes às previstas nos instrumentos da União que visam resolver processos judiciais manifestamente infundados e abusivos contra a participação pública em matéria civil com incidência transfronteiras.

**5.** Os Estados-Membros devem zelar por que as suas regras aplicáveis à difamação não tenham um impacto injustificado na liberdade de expressão, na existência de um ambiente mediático aberto, livre e plural e na participação pública.

**6.** Os Estados-Membros devem zelar por que as suas regras aplicáveis à difamação sejam suficientemente claras, incluindo os seus conceitos, para reduzir o risco de utilização indevida ou abusiva das mesmas.

**7.** Os Estados-Membros devem zelar ainda por que as sanções contra a difamação não sejam excessivas e desproporcionadas e ter na máxima conta as orientações e recomendações<sup>(30)</sup> do Conselho da Europa que

---

<sup>(30)</sup> Ver, entre outros, a Resolução 1577 (2007) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa intitulada «Rumo à descriminalização da difamação», <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>>, a Recomendação 1814 (2007) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa intitulada «Rumo à descriminalização da difamação», <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>>, e o estudo do Secretariado-Geral do Conselho da Europa sobre a liberdade de expressão e a difamação. Um estudo sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (2012), <<https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-1/16804915c5>>, e, mais recentemente, o estudo do Conselho da Europa sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do

abordam o quadro jurídico em matéria de difamação, em especial o direito penal. Neste contexto, os Estados-Membros são encorajados a retirar as penas de prisão por difamação do seu quadro jurídico. Os Estados-Membros são incentivados a favorecer o recurso ao direito administrativo ou civil para tratar os processos por difamação<sup>(31)</sup>, desde que tais disposições tenham um efeito menos punitivo do que as do direito penal.

**8.** Os Estados-Membros devem esforçar-se por estabelecer uma articulação adequada na sua legislação entre o direito à proteção dos dados pessoais e o direito à liberdade de expressão e de informação para conciliar esses dois direitos, tal como exige o art. 85.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/679.

**9.** Os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para garantir que as regras deontológicas que regem a conduta dos profissionais da justiça e as sanções disciplinares em caso de violação dessas regras tenham em conta e incluam medidas adequadas para desincentivar a propositura de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Os Estados-Membros devem incentivar os organismos de autorregulação e as associações de profissionais da justiça a alinharem as suas normas deontológicas, incluindo os códigos de conduta, com a presente recomendação. Recomendam-se igualmente ações de sensibilização e formação adequadas.

### **Formação**

**10.** Os Estados-Membros devem apoiar as oportunidades de formação em matéria de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública destinada aos profissionais da justiça, como os magistrados e os funcionários e agentes de justiça a todos os níveis dos tribunais, os advogados qualificados, bem como para as potenciais pessoas objeto de tais processos judiciais. O foco das formações deve

---

Homem (2016), <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>>.

<sup>(31)</sup> Além do Conselho da Europa (ver a nota de rodapé anterior), existe um apelo internacional crescente à descriminalização da difamação. Ver a observação geral n.º 34 sobre o art. 19.º, «Liberdade de opinião e de expressão», do Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, de 12 de setembro de 2011, <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>>, e o Relatório especial sobre o assédio jurídico e o abuso do sistema judicial contra os meios de comunicação social do Gabinete do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, de 23 de novembro de 2021, <[https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf)>.

incidir no reforço dos conhecimentos especializados para identificar tais processos e reagir de forma adequada.

**11.** Os Estados-Membros devem incentivar as associações de profissionais da justiça e os prestadores de formação jurídica a oferecerem formação sobre como fazer face aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. A Comissão encorajará os prestadores de formação a nível europeu, como a Rede Europeia de Formação Judiciária, a oferecerem tal formação. Os profissionais da justiça e as suas associações profissionais devem participar no desenvolvimento, organização, ministração e avaliação da formação.

**12.** A formação deve abranger os aspetos pertinentes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Deve incluir orientações práticas sobre a forma de aplicar o direito da União, a jurisprudência nacional, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sobre a verificação de que as restrições ao exercício da liberdade de expressão cumprem os requisitos previstos no art. 52.º da Carta e no art. 10.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, respetivamente, bem como sobre a articulação da liberdade de expressão e de informação com outros direitos fundamentais.

**13.** A formação deve abranger também as garantias processuais contra os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, quando existam, bem como a jurisdição e a legislação aplicável pertinente em matéria de direitos fundamentais, de direito penal, administrativo, civil e comercial.

**14.** As ações de formação devem ainda abordar a obrigação de os Estados-Membros, nos termos do Regulamento (UE) 2016/679, conciliarem, por lei, a proteção dos dados pessoais com o direito à liberdade de expressão e de informação. Devem abranger as regras adotadas pelos Estados-Membros para o efeito e as isenções ou derrogações específicas do Regulamento (UE) 2016/679 aplicáveis ao tratamento de dados efetuado para fins jornalísticos ou para fins de expressão académica, artística ou literária<sup>(32)</sup>. Devem ser tidos em devida conta os elementos mencionados no anexo da presente recomendação.

---

<sup>(32)</sup> Para mais informações sobre a transposição do art. 85.º do RGPD para o direito nacional, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 26.

**15.** Os Estados-Membros devem ponderar a integração desta formação na formação em matéria de liberdade de expressão e ética jurídica.

**16.** A formação dos jornalistas, de outros profissionais da comunicação social e dos defensores dos direitos humanos deve reforçar a sua capacidade de fazer face aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Deve centrar-se no reconhecimento dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, na forma de gerir o facto de serem objeto de tais processos e na informação sobre os seus direitos e obrigações para que possam tomar as medidas necessárias para se protegerem contra esses processos. A formação dos jornalistas deve também incluir as normas e as orientações éticas estabelecidas pelos conselhos nacionais de imprensa ou de comunicação social.

**17.** Os Estados-Membros poderiam incentivar as instituições de ensino superior a incluírem nos seus programas curriculares, especialmente nas licenciaturas em direito e jornalismo, conhecimentos sobre como identificar processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.

**18.** A formação poderia incluir testemunhos de pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. A formação poderia também, tirando o máximo partido dos conhecimentos desenvolvidos no âmbito do grupo de peritos da UE sobre as SLAPP, promover o intercâmbio de experiências entre os Estados-Membros.

### **Sensibilização**

**19.** Os Estados-Membros são incentivados a apoiar as iniciativas, incluindo as das instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e das organizações da sociedade civil, destinadas a sensibilizar e a organizar campanhas de informação sobre os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública. Deve ser dada especial ênfase à sensibilização das potenciais pessoas objeto de tais processos.

**20.** As ações de sensibilização devem ter por objetivo explicar de forma simples e acessível a questão dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, de modo a que estes processos sejam facilmente reconhecidos.



**21.** As ações de sensibilização devem fornecer informações sobre as estruturas de apoio existentes, incluindo a referência aos pontos focais nacionais que recolhem e partilham informações sobre os recursos disponíveis. Os esforços de sensibilização devem também proporcionar uma visão clara das linhas jurídicas de defesa disponíveis no âmbito dos quadros nacionais em caso de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública e do modo como aquelas podem ser utilizadas de forma eficaz.

**22.** As campanhas de sensibilização destinadas a combater as atitudes negativas, os estereótipos e os preconceitos podem também abordar os processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.

**23.** A promoção de uma melhor compreensão do carácter e da extensão do impacto dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública deve ser incluída em ações de sensibilização sobre o direito à liberdade de expressão dirigidas a grupos específicos, como os profissionais da comunicação social, os profissionais da justiça, os membros de organizações da sociedade civil, os académicos, os grupos de reflexão, os profissionais da comunicação, os funcionários públicos, os políticos, as autoridades públicas e as sociedades privadas.

### **Mecanismos de apoio**

**24.** Os Estados-Membros devem zelar por que as pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública tenham acesso a apoio individual e independente. Para o efeito, os Estados-Membros devem identificar e apoiar as organizações que prestam orientação e apoio a esses objetivos. Essas organizações podem incluir associações de profissionais da justiça, conselhos de comunicação social e de imprensa, associações de cúpula de defensores dos direitos humanos, associações a nível da União e a nível nacional, escritórios de advogados que defendam pro bono as pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, clínicas jurídicas de universidades e outras organizações não governamentais.

**25.** Cada Estado-Membro deve criar um ponto focal que reúna e partilhe informações sobre todas as organizações que prestem orientação e apoio a pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.

**26.** Os Estados-Membros são incentivados a utilizar os fundos nacionais e da União para prestar apoio financeiro e promover o financiamento disponível a nível da União para as organizações que prestam orientação e apoio às pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública, em especial para garantir que dispõem de recursos suficientes para reagir de forma expedita contra tais processos.

**27.** Os Estados-Membros devem garantir que os demandados no âmbito de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública dispõem de assistência jurídica de fácil acesso e com custos razoáveis.

**28.** Os Estados-Membros devem facilitar o intercâmbio de informações e de boas práticas entre as organizações que prestam orientação e apoio às pessoas objeto de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.

### **Recolha, Comunicação de Informações e Acompanhamento**

**29.** Os Estados-Membros, tendo em conta as suas disposições institucionais em matéria de estatísticas judiciais, devem confiar a uma ou mais autoridades a responsabilidade de recolher e agregar, no pleno respeito dos requisitos em matéria de proteção de dados, os dados relativos aos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública intentados na sua jurisdição. Os Estados-Membros devem assegurar que uma autoridade seja responsável pela coordenação das informações e por comunicar anualmente à Comissão os dados agregados recolhidos a nível nacional a partir do final de 2023, no pleno respeito dos requisitos em matéria de proteção de dados. A Comissão publicará um resumo anual dos contributos recebidos.

**30.** Sempre que necessário, o grupo de peritos sobre as SLAPP pode apoiar o desenvolvimento e a melhor utilização das normas e dos modelos em matéria de recolha de dados.

**31.** Os dados referidos no n.º 29 devem incluir:

- a)* o número de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra processos de participação pública instaurados no ano em causa;
- b)* o número de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra processos de participação pública indeferidos no

início do ano em causa a partir de 2022 tanto por serem considerados improcedentes como por razões processuais;

- c) o número de processos judiciais classificados por tipo de demandado (por exemplo, jornalista, defensor dos direitos humanos, órgão de comunicação social);
- d) o número de processos judiciais classificados por tipo de requerente (por exemplo, político, particular, empresa, se o requerente é uma entidade estrangeira);
- e) o número de processos judiciais intentados contra atos de participação pública;
- f) informações sobre o montante estimado por danos iniciais de pedidos de requerentes;
- g) a descrição das diferentes bases jurídicas utilizadas pelos demandantes e dados conexos;
- h) informações sobre a duração dos processos, incluindo todas as instâncias;
- i) informações sobre os elementos transfronteiras; e
- j) se disponíveis, outros dados, nomeadamente sobre as custas judiciais dos processos e, se for caso disso, dados pertinentes sobre o historial dos processos.

**32.** A autoridade que assegura a coordenação referida no n.º 29 deve publicar os dados, em formatos acessíveis no seu sítio Web e, se for caso disso, através de outros instrumentos adequados, tomando simultaneamente as medidas necessárias para garantir a proteção dos direitos das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública.

### **Disposições finais**

**33.** Os Estados-Membros devem utilizar plenamente o apoio financeiro disponível a nível da União para aplicar as disposições específicas da presente recomendação e promover as oportunidades de financiamento disponíveis para as entidades públicas e privadas, incluindo as organizações da sociedade civil, em especial no âmbito do Programa CIDV e do Programa Justiça.

**34.** Os Estados-Membros devem transmitir à Comissão, até ao final de 2023 e, posteriormente, mediante pedido, em conformidade com as

regras em matéria de proteção de dados, um relatório sobre a aplicação da presente recomendação que contenha dados agregados consolidados a nível dos Estados-Membros. Se necessário, a Comissão deve realizar debates com os Estados-Membros e com as partes interessadas, nos fóruns pertinentes, sobre as medidas e as ações tomadas para aplicar a recomendação.

**35.** O mais tardar cinco anos após a data de adoção, a Comissão deve avaliar o impacto da presente recomendação na evolução dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública na União Europeia. Nesta base, a Comissão deve determinar se são necessárias medidas adicionais para assegurar a adequada proteção das pessoas objeto de tais processos, tendo em conta as conclusões dos relatórios da Comissão sobre o Estado de direito e outras informações pertinentes, incluindo dados externos.

## **Anexo**

Elementos que podem ser incluídos na formação sobre ações judiciais em matéria de proteção de dados no contexto dos processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública (comumente conhecidos como «SLAPP»):

- A legislação adotada pelos Estados-Membros para conciliar o direito à proteção dos dados pessoais com o direito à liberdade de expressão e de informação, que deve prever isenções ou derrogações às disposições enumeradas no art. 85.º, n.º 2, do RGPD relativas ao tratamento efetuado para fins jornalísticos ou para fins de expressão académica, artística ou literária, caso sejam necessárias para conciliar estes dois direitos.
- No que respeita ao exercício dos direitos do titular dos dados ao abrigo do RGPD, o art. 12.º, n.º 5, do RGPD estabelece que os pedidos manifestamente infundados ou excessivos podem ser recusados (ou ser sujeitos ao pagamento de uma taxa razoável).
- O direito de retificação previsto no art. 16.º do RGPD diz respeito apenas às situações em que os dados pessoais são inexatos. Além

disso, o direito de ter os dados pessoais incompletos completados não é automático e depende da finalidade do tratamento.

- No que respeita ao exercício do direito a ser esquecido, o RGPD estabelece que este direito não se aplica na medida em que o tratamento se revele necessário ao exercício da liberdade de expressão e de informação [art. 17.º, n.º 3, alínea *a*), do RGPD].
- Para evitar a procura do foro mais favorável, o art. 79.º, n.º 2, do RGPD estabelece que os recursos contra os responsáveis pelo tratamento ou contra os subcontratantes — por exemplo, o jornalista, o defensor dos direitos, o interveniente da sociedade civil, a empresa de comunicação social, etc. — podem ser propostos nos tribunais do Estado-Membro em que aqueles tenham estabelecimento ou, salvo se o responsável pelo tratamento ou o subcontratante for uma autoridade pública de um Estado-Membro no exercício dos seus poderes públicos, em que o titular dos dados tenha a sua residência habitual. Esta disposição não deixa margem para as ações que invoquem uma violação das regras de proteção de dados perante outros tribunais sem qualquer relação com o tratamento dos dados pessoais, o estabelecimento do jornalista ou dos meios de comunicação social ou a residência habitual do demandante, incluindo para efeitos de indemnização.