

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3457

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie

Fiche: Mededeling en verordening Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (Kamerstuk 22 112, nr. 3458)

Fiche: Verordening terbeschikkingstelling nieuwe eigen middelen (Kamerstuk 22 112, nr. 3459)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures («strategische rechtszaken tegen publieke participatie»)
Aanbeveling 2002/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures («strategische rechtszaken tegen publieke participatie»)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
27 april 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2022) 177
COM (2022) 2428
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Richtlijn: Artikel 81, lid 2, punt f van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
Aanbeveling: Artikel 292 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Richtlijn: Gekwalificeerde meerderheid
Aanbeveling: n.v.t.
- j) *Rol Europees Parlement*
Richtlijn: Medebeslissing
Aanbeveling: n.v.t.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 27 april jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) zowel een richtlijn als een aanbeveling gepubliceerd met als doel journalisten en mensenrechtenverdedigers beter te beschermen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures («strategische rechtszaken tegen publieke participatie», hierna genoemd SLAPPs). Een gezonde democratie en rechtstaat vereist dat journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere personen en organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang, zoals het klimaat en de bescherming van grondrechten, vrij en actief kunnen deelnemen aan het publieke debat. SLAPPs worden ingezet om deelname aan het publieke debat te voorkomen, te beperken of te bestraffen. Aanwijzingen dat er sprake is van een SLAPP zijn buitensporige vorderingen, een veelvoud aan vorderingen die zien op soortgelijke omstandigheden of als er sprake is van intimidatie, pesterijen of dreigementen. Vaak is er een machtsonevenwicht tussen de partijen in

de gerechtelijke procedure waarbij degene die de procedure start machtiger is, zoals lobbygroepen, grote ondernemingen en overheidsinstanties. De Commissie, maar ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) geeft aan een toename te zien van het gebruik van SLAPPs in verschillende lidstaten.¹

Het voorstel voor de richtlijn heeft ten doel om de doelwitten van SLAPPs te beschermen en te voorkomen dat het verschijnsel zich verder verspreidt in de EU. Het bevat daarom verschillende waarborgen tegen SLAPPs in civiele zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Deze waarborgen zijn erop gericht om een evenwicht aan te brengen tussen enerzijds toegang tot de rechter en recht op privacy en anderzijds de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en informatie. Het voorstel bevat verschillende elementen. Ten eerste, dienen rechters op verzoek van de verweerder de mogelijkheid te krijgen om een rechtszaak in een vroeg stadium te kunnen stoppen in geval deze zaak kennelijk ongegrond is. Ten tweede, dient de eisende partij in de volledige kosten voor deze rechtszaken te kunnen worden veroordeeld, waaronder de volledige kosten voor de advocaat van de verweerder. Ten derde, dient degene die doelwit is van een SLAPP ook een vergoeding voor geleden materiële en immateriële schade te kunnen vorderen. Ten vierde, dient een rechter sancties te kunnen opleggen aan partijen die een SLAPP initiëren om daarmee te voorkomen dat dergelijke procedures worden gestart. Tot slot, bevat het voorstel bepalingen om een doelwit van een SLAPP te beschermen tegen vonnissen uit derde landen. Erkenning van dergelijke vonnissen dient te kunnen worden geweigerd vanwege strijd met de openbare orde. Ook dienen vorderingen om vergoeding van schade en kosten als gevolg van de procedure voor het gerecht in het derde land te kunnen worden ingesteld.

De aanbeveling heeft een ruimer toepassingsbereik dan de richtlijn. In de aanbeveling moedigt de Commissie de lidstaten aan om te voorzien in dezelfde waarborgen zoals genoemd in de richtlijn voor zaken zonder grensoverschrijdend karakter en op andere rechtsgebieden. Ook zouden lidstaten ervoor moeten zorgen dat de regels die van toepassing zijn op smaad geen ongerechtvaardigde beperking opleveren van de vrijheid van meningsuiting, de vrije en pluriforme omgeving voor media en publieke participatie. Dit houdt onder andere in dat deze regels voldoende duidelijk zijn, dat de straffen voor smaad niet buitensporig of onevenredig zijn, er geen gevangenisstraf opgelegd kan worden, en dat lidstaten smaad bij voorkeur via het civiele of bestuursrecht behandelen in plaats van het strafrecht. Ook zouden lidstaten maatregelen moeten nemen in het tuchtrecht voor rechtsbeoefenaars om SLAPPs te ontmoedigen. Verder beveelt de Commissie aan om de kennis en vaardigheden van zowel rechtsbeoefenaars als mogelijke SLAPP doelwitten, zoals journalisten, te vergroten door opleidingen. Daarnaast worden lidstaten aangemoedigd ondersteuning te bieden aan initiatieven om bewustwording van SLAPPs, waaronder bij journalisten en mensenrechtenverdedigers, te vergroten. Ook zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat doelwitten van SLAPP individuele en onafhankelijke steun krijgen via aan te wijzen organisaties die daarvoor financiële steun ontvangen. Die organisaties kunnen bijvoorbeeld verenigingen van rechtsbeoefenaars zijn, media- en persraden, overkoepelende organisaties van mensenrechtenverdedigers en advocatenkantoren. Ook zou elke lidstaat een knooppunt moeten oprichten dat informatie verzamelt en deelt over alle organisaties die begeleiding en steun verlenen aan SLAPP doelwitten. Tot slot, meent de

¹ Dit blijkt onder andere uit de jaarlijkse rapporten over de rechtsstaat uit 2020 en 2021 die de Commissie over iedere EU-lidstaat heeft gepubliceerd.

Commissie dat SLAPPs in iedere lidstaat dienen te worden gemonitord en vanaf eind 2023 jaarlijks aan de Commissie moeten worden gerapporteerd.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen effectbeoordeling opgesteld bij het voorstel. De reden die de Commissie daarvoor aangeeft is dat het voorstel gerichte procedurele waarborgen zal bieden en er geen grote kwantificeerbare kosten mee gemoeid zijn. De Commissie geeft aan dat het voorstel de nationale gerechten daarentegen zal voorzien van betere middelen om pogingen tot misbruik van gerechtelijke procedures te verhinderen en de kosten van dergelijk misbruik voor het rechtsstelsel te voorkomen. Het kabinet had graag gezien dat een impact assessment was uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland zijn geen SLAPPs als zodanig bekend.² De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) meldt dat de juridische druk op journalisten toeneemt, maar dat de meeste zaken wel degelijk een juridische grond hebben, en dus niet kennelijk ongegrond of onrechtmatig zijn. Er komen wel incidenteel zaken voor waarbij de kans op succes zo klein is of de juridische druk zo hoog dat er mogelijkwijs van SLAPP gesproken zou kunnen worden. Daarnaast zou kunnen worden bedreigd met rechtszaken tegen journalisten waardoor zij zich mogelijk minder vrij voelen in hun werk. In algemene zin kan echter worden gezegd dat juridische procedures in Nederland niet als middel worden aangewend om journalisten en mensenrechtenverdedigers te intimideren of bedreigen. Nederland heeft een aanhoudend grote mediavrijheid en een actief en open maatschappelijk middenveld.³ Daarbij zijn er initiatieven om bijvoorbeeld journalisten te beschermen in geval van bedreigingen of incidenten (project PersVeilig⁴). Journalisten kunnen voor juridische kwesties gerelateerd aan hun journalistieke beroepsuitoefening terecht bij de NVJ. Dit geldt voor leden van de vereniging. Niet-leden van deze vereniging kunnen via de Balie Persvrijheid juridische ondersteuning van de NVJ krijgen. De NVJ houdt bij waar hulpvragen betrekking op hebben en stelt deze op uitvraag beschikbaar. Ook ondersteunt Nederland met het beleidskader maatschappelijk middenveld mensenrechtenverdedigers. Onderdeel daarvan vormt het initiatief Shelter City waarmee mensenrechtenverdedigers uit het buitenland die gevaar lopen onderdak en training in Nederland wordt aangeboden. Daarnaast kan eenieder die financieel gezien in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand aanspraak maken op rechtsbijstand van een advocaat op grond van de Wet op de rechtsbijstand. In een aantal EU-lidstaten komt het probleem echter wel evident voor met kwalijke gevolgen voor de rechtstaat.

Het Nederlandse procesrecht biedt op veel punten al mogelijkheden om op te treden bij onrechtmatige procedures. Dit gebeurt dan onder de noemer van het misbruik van procesrecht. Hiervan is sprake als het instellen van een vordering, gelet op de evidente ongegrondheid ervan, in verband met de betrokken belangen van de wederpartij achterwege had moeten blijven. Dit is het geval als de eiser zijn vordering baseert op feiten en omstandigheden waarvan hij de onjuistheid kende of behoorde

² Commission Staff Working Document – analytical supporting document, SWD(2022)117 final.

³ Europese Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2021, Landenhoofdstuk over Nederland, SWD(2021) 721 final.

⁴ <https://www.persveilig.nl/>.

te kennen, of op stellingen en omstandigheden waarvan hij op voorhand moest begrijpen dat deze geen kans van slagen hadden. De rechter kan in dat geval de eiser veroordelen tot betaling van de volledige proceskosten in plaats van de forfaitaire bedragen die normaal gelden. Misbruik van recht wordt terughoudend toegepast in verband met het belang van toegang tot het recht.

De beslissing om al of niet strafvervolgung ter zake van smaad (artikel 261 van het Wetboek van Strafrecht) in te stellen is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie, een onpartijdig orgaan dat staatsrechtelijk deel uitmaakt van de rechterlijke macht, dat daarbij alle betrokken belangen in acht dient te nemen. Strafrechtelijke handhaving geldt als laatste redmiddel. In lijn met andere misdrijven wordt smaad (artikel 261 van het Wetboek van Strafrecht) met onder andere gevangenisstraf bedreigd. Bij strafvervolgung wegens smaad wordt door het Openbaar Ministerie evenwel als uitgangspunt een geringe geldboete geëist.⁵

In Nederland zijn advocaten onderworpen aan tuchtrechtspraak. Naast de bepalingen die zien op de belangenbehartiging van hun cliënt zijn zij ook gehouden aan onder meer de verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de Advocatenwet ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt (artikel 46). Deze tuchtnorm is door de NOvA verder uitgewerkt in de Gedragsregels. Voor wat betreft de opleiding van advocaten verplicht de NOvA advocaten om jaarlijks ten minste 20 opleidingspunten te behalen op de rechtsgebieden waarop zij werkzaam zijn en alleen zaken aan te nemen waarvoor zij over voldoende kennis en kunde beschikken. Daarnaast geldt in zijn algemeenheid dat advocaten niet mogen meewerken aan het voorbereiden, ondersteunen of afschermen van onwettige activiteiten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Een goed functionerende rechtsstaat in EU-lidstaten is een fundamenteel uitgangspunt voor samenwerking in de EU. Daarmee zijn SLAPPs een zorgwekkende ontwikkeling met potentieel grensoverschrijdend karakter. Aan de vrijheid van meningsuiting en van informatie, maar ook onafhankelijkheid en toegankelijkheid van de rechtspraak moet in een democratische rechtsstaat groot belang worden gehecht. De inzet van SLAPPs om te voorkomen, te beperken of te bestraffen dat personen en organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang vrij en actief kunnen deelnemen aan het publieke debat is onaanvaardbaar. Het kabinet verwelkomt daarom het doel van de voorstellen om journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang hiertegen te beschermen. Een gezamenlijke EU-aanpak past binnen de inzet om medelidstaten te steunen en aan te spreken op het belang van versterking van de rechtstaat.

Zoals aangegeven steunt het kabinet de doelstelling van de richtlijn. Wel bevat het voorstel vergaande regels voor aanpassing van de civiele procedure voor SLAPPs waarbij door de ruime definities de afbakening niet scherp is. Dit betekent dat deze regels voor de rechtspraak zeer moeilijk uitvoerbaar en toepasbaar zijn. Het hanteren van twee criteria («kennelijk ongegrond» of «onrechtmatig») versterkt deze onduidelijkheid. Op het moment dat een zaak aanhangig wordt gemaakt, kan deze niet onmiddellijk in een afzonderlijke zaakstroom voor SLAPPs worden geplaatst omdat niet op voorhand al duidelijk zal zijn dat het om een SLAPP gaat. De eiser zal er immers alles aan doen om de zaak juist niet

⁵ Richtlijn voor strafvordering smaad(schrift) en lasterlijke aanklachtmisdrijven (Stcrt. 2019, nr. 14879).

als een SLAPP eruit te laten zien. Het kabinet is voorstander van het aansluiten van de definities op andere instrumenten waarin vergelijkbare regelingen voorkomen. Zo zou de definitie van zaken met grensoverschrijdende gevolgen volgens het kabinet beter kunnen aansluiten bij andere instrumenten die zijn vastgesteld op basis van artikel 81 VWEU. Wat betreft de regeling van de proceskosten is het kabinet van mening dat zou moeten worden aangesloten bij de bewoordingen die worden gebruikt in de Richtlijn handhaving IE-rechten⁶ («redelijke kosten») waar ook is gekozen voor een volledige proceskostenvergoeding.

Het voorstel dat een vordering op verzoek vroegtijdig kan worden aangewezen als kennelijk ongegrond is begrijpelijk omdat de rechter langs die weg dan te weten kan komen dat er sprake is van een SLAPP. Tegelijkertijd vereist dit dat de betrokkene als verweerder in de procedure verschijnt met alle daaraan verbonden kosten en moeite vanden voor de betrokkene. Als de eiser vervolgens bewijs moet aandragen van de niet-kennelijk ongegrondheid van de vordering, zal de betrokkene hierop weer moeten (kunnen) reageren (hoor en wederhoor). Het kabinet vraagt zich af of dit tot een daadwerkelijke vermindering van de belasting van de betrokkene leidt gegeven. Het voorstel in huidige vorm zal daarnaast voor de rechtspraak ertoe leiden dat de doorlooptijden kunnen oplopen aangezien er een soort preprocedure kan plaatsvinden voor de inhoudelijke procedure begint. Mogelijk zal er regelmatig onterecht een beroep gedaan worden op de SLAPP, eventueel ook met als doel het proces te vertragen. Het alternatief dat lidstaten mogen bepalen dat de rechter een vordering ook ambtshalve kan afwijzen in dergelijke gevallen, is in dat opzicht meer een oplossing voor de betrokkene. Wel is daarbij de vraag of de rechter voldoende kan weten of sprake is van een SLAPP om deze ambtshalve bevoegdheid te kunnen uitoefenen. Ook ligt het meer voor de hand om van de eiser op voorhand meer bewijs te vragen voor de gegrondheid van zijn vordering (en desnoods de niet kennelijke ongegrondheid) in plaats van dat de eiser moet bewijzen dat zijn vordering niet kennelijk ongegrond is zodra verweerder een verzoek tot vroegtijdige afwijzing van de vordering heeft gedaan. Het kabinet acht mede hierom essentieel dat de gevolgen voor de rechtspraak in kaart worden gebracht en dat er wordt gekeken om de procedure in te richten zonder dat het doorlooptijden verlengt en misbruik wordt beperkt.

Wat betreft de schadevordering kan het kabinet dit steunen voor zover dit niet mede tot doel heeft om het schadebegrip op Europees niveau te harmoniseren. Het kabinet zal hierover meer duidelijkheid vragen bij de Commissie. Het kabinet kan zich vinden in de bepaling over sancties als voldoende is dat de rechter aan de eiser bijvoorbeeld een dwangsom kan opleggen voor het geval de eiser tegen dezelfde betrokkene voor dezelfde of vergelijkbare feiten opnieuw een procedure start. Wat betreft bescherming tegen in derde landen gegeven beslissingen merkt het kabinet op dat toetsing of een vordering die ten grondslag ligt aan een beslissing gegeven in een derde land in strijd is met de openbare orde op gespannen voet staat met de grondbeginselen in het internationaal privaatrecht dat bij erkenning en tenuitvoerlegging van een buitenlandse beslissing geen inhoudelijk oordeel mag worden gegeven over de buitenlandse beslissing. Tot slot, wil het kabinet nader bezien of wat betreft bevoegdheid voor vorderingen tegen in derde landen gegeven beslissingen zou moeten samenhangen met een definitief oordeel van een rechter in het derdeland in plaats het enkel aanhangig zijn van een vordering. De extra rechtsmachtregel voor deze vordering kan bovendien

⁶ Richtlijn nr. 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten.

niet volkenrechtelijke immuniteit opzij zetten als het gaat om een staat die in een derdeland ageert tegen een betrokkene in een lidstaat.

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de (niet-bindende) aanbeveling die de Commissie heeft gedaan. Wel gelden dezelfde aandachtspunten als hierboven beschreven bij het voorstel voor de richtlijn bij toepassing van voorgestelde regels op zaken zonder grensoverschrijdende gevolgen. Het kabinet steunt de aanbeveling dat de rechtskaders die van toepassing zijn op smaad geen onrechtmatige gevolgen hebben voor de vrijheid van meningsuiting van in het bijzonder journalisten en mensenrechtenverdedigers, waaronder begrepen de waarborg dat – wanneer het Openbaar Ministerie op grond van het algemeen belang ter zake daarvan strafvervolgung heeft ingesteld – bij veroordeling voor smaad geen disproportionele straf wordt opgelegd. Het huidige Nederlandse strafrechtelijke kader voorziet in deze waarborgen. Zo is de beslissing om al dan niet strafvervolgung in te stellen voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. Bij veroordeling en eventueel bestraffing wegens smaad, toetst de rechter te allen tijde of zijn beslissing in overeenstemming is met het in artikel 10 EVRM verzekerde recht op vrijheid van meningsuiting. Daarbij geldt dat de oplegging van een gevangenisstraf wegens een uitingsdelict in uitzonderlijke omstandigheden verenigbaar kan zijn met het recht op vrijheid van meningsuiting.⁷ In het licht van het hiervoor geschetste rechts- en beleidskader ziet het kabinet geen aanleiding om opvolgung te geven aan de aanbeveling van de Commissie om het opleggen van een gevangenisstraf voor smaad te verbieden.

Een uitbreiding van de tuchtnorm voor advocaten acht het kabinet niet noodzakelijk. De huidige tuchtnorm biedt in beginsel voldoende ruimte om een advocaat die betrokken is bij SLAPPs tuchtrechtelijk aan te spreken. Het kabinet ziet, gelet op de onafhankelijke rol en positie van de advocatuur in Nederland, geen mogelijkheid om in de Advocatenwet extra eisen op te nemen met betrekking tot de opleiding van advocaten en SLAPPs.

Ten aanzien van het opnemen van kennis over en het omgaan met SLAPPs in de opleidingen voor journalisten, onderschrijft het kabinet het belang dat journalisten onbelemmerd en ongehinderd hun werk kunnen doen. In geval in de toekomst SLAPPs journalisten wel degelijk (gaan) belemmeren, dan kan met de sector en het beroepsonderwijs beleid worden ontwikkeld, zoals ook gebeurd is inzake het project PersVeilig, dat zich richt op zowel journalisten als ook studenten van de opleidingen Journalistiek. Indien de sector daar behoefte aan heeft zou een soortgelijk programma ten aanzien van SLAPPs met het werkveld, de NVJ en opleidingen kunnen worden ontwikkeld om zowel journalisten in de praktijk als in opleidingen te leren zich te wapenen tegen SLAPPs die de journalistieke beroepsuitoefening belemmeren.

Voor het creëren van bewustwording over wat SLAPPs zijn en waar doelwitten van SLAPPs terecht zouden kunnen ligt het – omdat dit soort rechtszaken in Nederland weinig tot niet lijken voor te komen – voor de hand om vooralsnog aansluiting te zoeken bij de al bestaande structuren en organisaties die informatie en steun bieden aan journalisten (bijv. PersVeilig en de Balie Persvrijheid) en mensenrechtenverdedigers (bijv. het College voor de Rechten van de Mens). Het kabinet ziet daarom vooralsnog ook geen reden om over te gaan tot het opzetten van een knooppunt voor het verzamelen en delen van informatie. Wel ziet het

⁷ EHRM 17 december 2004, 33348/96 (*Cumpana & Mazare/Roemenië*).

kabinet meerwaarde dat de ontwikkelingen ten aanzien van SLAPPs nauwlettend worden gemonitord in alle lidstaten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van een eerste bespreking lijkt er brede steun te zijn onder de lidstaten voor de doelstellingen van het voorstel voor de richtlijn, waarbij een groot aantal lidstaten een studievoorbehoud heeft geplaatst. Wel heeft een aantal lidstaten al zorgen geuit ten aanzien van de noodzaak van het voorstel, het balanceren van de verschillende grondrechten en het ontbreken van een impact assessment. Ook de ruime definities, de onderbouwing van de grensoverschrijdende aspecten en hoe het voorstel kan worden opgenomen in het burgerlijk procesrecht zijn opgebracht door een aantal lidstaten als aandachtspunten.

Het Europees Parlement heeft het gebruik van SLAPP's om onderzoeks-journalisten en mediakanalen het zwijgen op te leggen of te intimideren en een klimaat van angst te creëren rond hun berichtgeving over bepaalde onderwerpen veroordeeld.⁸

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor het richtlijnvoorstel is positief. Het voorstel voor de richtlijn is gebaseerd op artikel 81, lid 2, onder f, VWEU. Op grond van voornoemd artikel heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te treffen in het kader van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, meer in het bijzonder t.a.v. het wegnemen van hindernissen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures, zo nodig door bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen inzake burgerlijke rechtsvordering. Daarbij is wel een aandachtspunt dat de definitie van grensoverschrijdende gevolgen in het voorstel ruimer is dan in andere instrumenten op basis van artikel 81, lid 2, VWEU.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de aanbeveling is positief. De aanbeveling is gebaseerd op artikel 292 VWEU. Op basis hiervan kan de Commissie niet-bindende aanbevelingen doen aan lidstaten op gebieden waarvoor de EU bevoegd is. De aanbeveling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze aanbeveling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de aanbeveling en het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de richtlijn is positief. Het doel van de richtlijn en aanbeveling is personen die doelwit zijn van een SLAPP betere bescherming te bieden. Maatregelen voor zaken met grensoverschrijdende gevolgen kunnen het beste op EU-niveau worden getroffen, om de verschillen tussen lidstaten omtrent waarborgen tegen grensoverschrijdende SLAPPs te verkleinen.

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de EU: oneigenlijk gebruik van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures om journalisten, ngo's en het maatschappelijk middenveld het zwijgen op te leggen, 2021/2036(INI)).

Hiermee wordt het risico op forumshopping verkleind en kan de EU-burger door middel van procedurele waarborgen beter worden beschermd tegen grensoverschrijdende SLAPPs. Tevens is een doel te voorkomen dat het verschijnsel zich verder verspreidt in de EU en dat kan inherent beter op EU-niveau worden opgepakt. De aanpak van SLAPP-zaken met grensoverschrijdende gevolgen kan dus niet op lidstaat niveau worden aangepakt. Om deze reden is optreden van het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor de richtlijn is positief, met kanttekening. Het doel van het voorstel is om de doelwitten van SLAPPs te beschermen en te voorkomen dat het verschijnsel zich verder verspreidt in de EU. Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van het beoogde doel om aandacht te besteden aan het probleem van grensoverschrijdende SLAPPs, in het bijzonder in lidstaten waarbij SLAPPs veel voorkomen. Voor zover daarvoor ook nodig is om aanpassingen in het burgerlijke procesrecht te bezien ligt de keuze voor een richtlijn voor de hand. De kanttekening van het kabinet ziet op een aantal inhoudelijke bezwaren tegen de geschiktheid van de gekozen maatregelen in het huidige voorstel waaronder de gekozen afbakening, de definitie van grensoverschrijdendheid en de gekozen procesrechtelijke maatregelen. Die maatregelen kunnen nopen tot een ingrijpende wijziging van het procesrecht van de lidstaten voor SLAPP-procedures, terwijl niet duidelijk is hoe zij bijdragen aan het oplossen van het probleem. Daarmee vraagt het kabinet zich af of het voorstel op deze punten geschikt is om het doel te bereiken.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de aanbeveling is positief. Het gekozen instrument biedt ruimte aan lidstaten om maatregelen te nemen die passend zijn in de nationale context en gaat daarmee ook niet verder dan noodzakelijk. De aanbeveling kan bijdragen aan het beschermen van doelwitten van SLAPPs en het voorkomen dat het verschijnsel zich verder verspreidt door aandacht te vestigen op het bestaan van dit probleem en hierbij de vinger aan de pols te houden. Ook de aanbevelingen over concrete opleidingsmogelijkheden en de inrichting daarvan kunnen bijdragen aan de capaciteit van journalisten en mensenrechtenverdedigers tegen SLAPPs. Om deze redenen is de aanbeveling ook geschikt om de doelstelling ervan te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel voor de richtlijn heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie. Indien er wel gevolgen voor de EU-begroting zijn dan is Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel voor de richtlijn leidt tot een verzwaring van de taak van de rechter. De extra werklast voor de rechtspraak is nog niet gekwantificeerd.

Daarnaast bevat de aanbeveling enkele maatregelen waar wel of geen uitvoering aan zal worden gegeven waardoor de financiële gevolgen moeilijk zijn in te schatten. De gevolgen hangen met name af van de mate waarin het kabinet uitvoering zal geven aan de aanbeveling. Indien daar in de toekomst uitvoering aan zou worden gegeven zou er sprake kunnen zijn van financiële gevolgen ten aanzien van het verzorgen van opleidingen, bewustwordingscampagnes en financiële steun aan organisaties die individuele en onafhankelijke steun geven aan SLAPP doelwitten. De aanbeveling bevat tevens een verzoek tot monitoring en rapportage aan de Commissie. Dit kan financiële consequenties hebben. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel voor de richtlijn heeft geen directe gevolgen voor de concurrentiekracht. Ten aanzien van geopolitieke aspecten beoogt dit voorstel om dreigingen van de rechtstaat van EU-landen te verzwakken en doelwitten van SLAPPs in derde landen te beschermen. Ook draagt het voorstel bij aan vermindering eventuele dreiging vanuit derde landen richting Europese journalisten en mensenrechtenverdedigers, waarbij SLAPPs doelgericht worden ingezet om rechtsstaat en het publieke debat te ondermijnen.

De aanbeveling bevat enkel maatregelen waar wel of geen uitvoering aan zal worden gegeven en waarvan dan ook net als bij de financiële gevolgen, de gevolgen voor de lastendruk zonder uitwerking nu niet zijn in te schatten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het Nederlandse procesrecht biedt op zich flexibiliteit om ook rekening te houden met vorderingen waarin sprake is van misbruik van procesrecht in het kader van SLAPP's. Afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat kan dit leiden tot een ingrijpende wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voor SLAPP-procedures, zonder dat op voorhand duidelijk is of een concrete zaak daaronder valt of niet.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn twee jaar is een gebruikelijke termijn voor omzetting. De haalbaarheid is afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat en hoe ingrijpend de wijzigingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voor SLAPP-procedures zullen zijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen noodzaak voor een horizonbepaling. Evaluatie van de richtlijn na vijf jaar, zoals opgenomen in het voorstel, is wenselijk.

e) Constitutionele toets

Het voorstel voor de richtlijn beoogt de bescherming van de grondrechten in de Europese Unie te bevorderen, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie dat is vervat in artikel 11 van het Handvest. SLAPPs zorgen voor een beperking van dit grondrecht. In het voorstel moet een evenwicht worden gevonden met het recht op toegang tot de rechter (artikel 47 van het Handvest) en het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest). In Nederland past de rechter misbruik van recht terughoudend toe in verband met het belang van toegang tot het recht. De ruime definities in het voorstel voor de richtlijn beogen enerzijds om de vrijheid van meningsuiting en informatie te beschermen, maar kunnen ook de rechtszekerheid aantasten. Ook kan de bepaling dat eiser in bepaalde gevallen moet aantonen dat zijn vordering niet kennelijk ongegrond is het recht op toegang tot de rechter beperken. De vraag is of de nationale rechter voldoende ruimte wordt geboden om de verschillende grondrechten mee te kunnen laten wegen bij het oordeel over de vraag of sprake is van een SLAPP en een vordering moet worden afgewezen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel voor de richtlijn leidt tot een verzwarend van de taak van de rechter, met name door de onduidelijke afbakening van het soort zaken waarop de regels van de richtlijn van toepassing zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing