

Vergaderjaar 2021–2022

36 009

EU-voorstellen inzake Europese democratie

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 juli 2022

De vaste commissie voor Europese Zaken¹ heeft in haar vergaderingen van 10 mei en 14 juni 2022 gesproken over de richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie² en het bijbehorende BNC-fiche³. De commissie heeft de gelegenheid gegeven tot schriftelijk overleg. De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben in dat kader een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 21 juni 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister voor Rechtsbescherming heeft op 13 juli 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP) (*ondervoorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Koole (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA) (*voorzitter*), Stienen (D66), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van Rooijen (50PLUS), arbouw (VVD), Van Ballekom (VVD), Beukering (Fractie-Nanninga), Bezaan (VVD), Frentrop (Fractie-Frentrop), Geerdink (VVD), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Otten (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Vos (PvdA), Van Wely (Fractie-Nanninga) en Raven (OSF).

² Richtlijn «tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures», COM(2022)177, d.d. 27 april 2022 en aanbeveling 2002/758 over «de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures», d.d. 27 april 2022. Zie E-dossier E220015 op www.europapoort.nl.

³ Kamerstukken I, 2021/22, 36 009, C.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 21 juni 2022

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft in haar vergaderingen van 10 mei en 14 juni 2022 gesproken over de richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie⁴ en het bijbehorende BNC-fiche⁵. De commissie heeft de gelegenheid gegeven tot schriftelijk overleg. De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben in dat kader de volgende vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor de appreciatie in het BNC-fiche en zijn het eens met de constatering dat een gezonde democratie en rechtsstaat vereisen dat journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere personen en organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang vrij en actief kunnen deelnemen aan het publieke debat. Nu de zogeheten SLAPPs (strategische rechtszaken tegen publieke participatie) deze vrijheid in gevaar brengen, zijn deze leden van mening dat op dit punt snel actie moet worden ondernomen. Daarom hebben zij nog een aantal vragen.

In aanbeveling 2002/758 moedigt de Commissie lidstaten aan om de waarborgen uit de richtlijn die SLAPPs beoogt tegen te gaan ook in de nationale wetgeving te verankeren. De leden van de GroenLinks-fractie vragen u of u van plan bent om dit advies over te nemen? En zo nee, kan u onderbouwd uiteenzetten waarom u dit niet van plan bent? Van het aspect uit de aanbeveling dat ziet op het vergroten van de kennis en vaardigheden van zowel mogelijke SLAPP-doelwitten als rechtsbeoefenaars schrijft de regering pas werk te willen maken als SLAPPs Nederlandse journalisten in de toekomst aantoonbaar gaan belemmeren. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarom welke waarborgen de regering heeft dat deze strategie geen nodeloze risico's in het leven roept, nu er signalen uit veel omringende landen komen dat SLAPPs de rechtsstaat bedreigen en ondermijnen. Welke mogelijke nadelen ziet u aan deze keuze? En welke voordelen?

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat volgens de aanbeveling lidstaten ervoor dienen te zorgen dat SLAPP-doelwitten individuele steun krijgen van daarvoor aan te wijzen organisaties die voor dit doel geld ontvangen van de overheid. Deze leden vragen of u van plan bent om de aanbeveling op dit punt te implementeren. En zo nee, waarom niet? Heeft u al stappen ondernomen op dit gebied? En welke organisaties heeft u voor dit doel indachtig, in het bijzonder wat betreft mensenrechtenverdedigers niet zijnde journalisten?

De regering geeft aan de doelstelling van de richtlijn te steunen, maar noemt de regels voor het aanpassen van de civiele procedure voor SLAPPs die de richtlijn bevat «vergaand», tot teleurstelling van de leden van de GroenLinks-fractie. In plaats van de vlucht voorwaarts te kiezen en

⁴ Richtlijn «tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures», COM(2022)177, d.d. 27 april 2022 en aanbeveling 2002/758 over «de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures», d.d. 27 april 2022. Zie E-dossier E220015 op www.europapoort.nl.

⁵ Kamerstukken I, 2021/22, 36 009, C.

SLAPPs in Nederland te voorkomen, en in andere EU-lidstaten in te dammen, is de regering voorstander van het gebruiken van andere instrumenten die zijn vastgesteld op basis van artikel 81 VWEU, en in het geval van de proceskostenvergoeding wijst de regering naar de richtlijn handhaving IE-rechten⁶. Deze leden vragen u uiteen te zetten waarom deze alternatieven geschikter worden geacht acht voor het bereiken van de doelstelling van de richtlijn over SLAPPs dan deze richtlijn zelf. Zij vragen welke voor- en nadelen u ziet bij deze keuze en welk afwegingskader aan de beslissing voor deze keuze ten grondslag lag. Hoe gaat het gebruikmaken van deze alternatieven er in de praktijk uitzien en welke stappen heeft de regering gezet? Is de regering voornemens dit om te zetten in de nabije toekomst om het gebruik van deze alternatieven te bewerkstelligen?

De installatie van een soort preprocedure voor de rechtspraak die kan plaatsvinden voor de inhoudelijke procedure aanvangt, in lijn met de richtlijn, zal volgens de regering mogelijk ook onrechtmatig processen kunnen vertragen. Het alternatief dat lidstaten mogen bepalen dat de rechter een vordering ambtshalve kan afwijzen is volgens de regering meer een oplossing voor de betrokkenen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarom of u op de hoogte bent van de mogelijkheden die andere EU-lidstaten hiervoor hebben.

Het in kaart brengen van de gevolgen van de rechtspraak om te voorkomen dat misbruik van procedures wordt verlengd onderschrijven de leden van de GroenLinks-fractie als een essentiële zaak. Bent u het met deze leden eens dat dit EU-breed zou moeten gebeuren, en dat daar vervolgens EU-breed een oplossing voor moet worden gevonden? En zo nee, waarom niet? Bent u van plan om hiertoe stappen te ondernemen, en zo nee, waarom niet? En zo ja, welke stappen, zo vragen deze leden.

De commissie voor Europese Zaken ziet uw reactie op bovengenoemde vragen met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
M.G.H.C. Oomen-Ruijten

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

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2022

Hierbij bied ik uw Kamer de antwoorden aan op de Vragen over richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie (COM(2022)177 en 2002/758) zoals gesteld aan de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 21 juni 2022 (Kenmerk 171543U).

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Beantwoording vragen over richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie (COM(2022)177 en 2002/758)

In aanbeveling 2002/758 moedigt de Commissie lidstaten aan om de waarborgen uit de richtlijn die SLAPPs beoogt tegen te gaan ook in de nationale wetgeving te verankeren. De leden van de GroenLinks-fractie vragen u of u van plan bent om dit advies over te nemen? En zo nee, kan u onderbouwd uiteenzetten waarom u dit niet van plan bent?

Antwoord

In Nederland zijn geen SLAPPs als zodanig bekend. Er komen wel incidenteel zaken voor waarbij de kans op succes zo klein is of de juridische druk zo hoog dat er mogelijkserwijs van SLAPP gesproken zou kunnen worden. Het Nederlandse procesrecht biedt in deze gevallen al mogelijkheden om actief op te treden bij onrechtmatige procedures. Dit gebeurt dan onder de noemer van het misbruik van procesrecht. De rechter kan in een dergelijk geval de eiser ook veroordelen tot betaling van de volledige proceskosten.

Van het aspect uit de aanbeveling dat ziet op het vergroten van de kennis en vaardigheden van zowel mogelijke SLAPP-doelwitten als rechtsbeoefenaars schrijft de regering pas werk te willen maken als SLAPPs Nederlandse journalisten in de toekomst aantoonbaar gaan belemmeren. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarom welke waarborgen de regering heeft dat deze strategie geenodeloze risico's in het leven roept, nu er signalen uit veel omringende landen komen dat SLAPPs de rechtsstaat bedreigen en ondermijnen. Welke mogelijke nadelen ziet u aan deze keuze? En welke voordelen?

Antwoord

Op basis van de huidige mogelijkheden in het Nederlands procesrecht kan een rechter oordelen dat sprake is van misbruik van procesrecht en eindigt daarmee de zaak. Ook als het fenomeen SLAPPs in Nederland groter zou worden bevat het Nederlandse procesrecht daarmee voldoende bescherming voor het doelwit van een SLAPP. Als blijkt dat daarnaast behoefte bestaat aan verdergaande maatregelen om doelwitten te beschermen tegen SLAPPs dan zal onderzocht moeten worden wat voor een verdergaande maatregelen dit zouden kunnen zijn, hoe deze bijdragen aan de bescherming van de doelwitten van SLAPPs en wat de gevolgen van deze maatregelen zijn. Voor zover het gaat om verdergaande maatregelen in het procesrecht hebben deze mogelijk grote gevolgen voor procespartijen maar ook op de doorlooptijden bij de rechtspraak. De Staatssecretaris van OCW zal voor SLAPP onderzoek en/of monitoring instellen zodat de problematiek beter in beeld komt, er gerichte interventies ingesteld kunnen worden en de kennis beter geborgd wordt in het beleid op de langere termijn (Kamerstuk 2022Z13432, d.d. 29 juni 2022).

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat volgens de aanbeveling lidstaten ervoor dienen te zorgen dat SLAPP-doelwitten individuele steun krijgen van daarvoor aan te wijzen organisaties die voor dit doel geld ontvangen van de overheid. Deze leden vragen of u van plan bent om de aanbeveling op dit punt te implementeren. En zo nee, waarom niet? Heeft u al stappen ondernomen op dit gebied? En welke organisaties heeft u voor dit doel indachtig, in het bijzonder wat betreft mensenrechtenverdedigers niet zijnde journalisten?

Antwoord

De opvolging van dit onderdeel van de aanbeveling hangt af van de mate waarin SLAPPs zich in Nederland voordoen. Vooralnog lijken dit soort rechtszaken zich weinig tot niet voor te doen en ligt het voor de hand 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). De afgelopen jaren heeft OCW vanuit de beschikbare regeerakkoerdmiddelen voor onderzoeksjournalistiek via het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek subsidie verleend aan de Balie Persvrijheid van de NVJ. Via deze Balie kunnen individuele journalisten juridische ondersteuning/informatie krijgen in het geval een SLAPP-zaak zich zou voordoen. Het werk van de Balie draagt bij aan het zicht houden op de omvang en aard van de problematiek en biedt tegelijkertijd een mogelijkheid om praktische hulp te bieden. Daarnaast zal, zoals eerder vermeld, de Staatssecretaris van OCW voor SLAPP onderzoek en/of monitoring instellen zodat de problematiek beter in beeld komt, er gerichte interventies ingesteld kunnen worden en de kennis beter geborgd wordt in het beleid op de langere termijn.

De regering geeft aan de doelstelling van de richtlijn te steunen, maar noemt de regels voor het aanpassen van de civiele procedure voor SLAPPs die de richtlijn bevat «vergaand», tot teleurstelling van de leden van de GroenLinks-fractie. In plaats van de vlucht voorwaarts te kiezen en SLAPPs in Nederland te voorkomen, en in andere EU-lidstaten in te dammen, is de regering voorstander van het gebruiken van andere instrumenten die zijn vastgesteld op basis van artikel 81 VWEU, en in het geval van de proceskostenvergoeding wijst de regering naar de richtlijn handhaving IE-rechten⁷. Deze leden vragen u uiteen te zetten waarom deze alternatieven geschikter worden geacht acht voor het bereiken van de doelstelling van de richtlijn over SLAPPs dan deze richtlijn zelf. Zij vragen welke voor- en nadelen u ziet bij deze keuze en welk afwegingskader aan de beslissing voor deze keuze ten grondslag lag. Hoe gaat het gebruikmaken van deze alternatieven er in de praktijk uitzien en welke stappen heeft de regering gezet? Is de regering voornemens dit om te zetten in de nabije toekomst om het gebruik van deze alternatieven te bewerkstelligen?

Antwoord

Een goed functionerende rechtsstaat in EU-lidstaten is een fundamenteel uitgangspunt voor samenwerking in de EU en SLAPPs zijn een zorgwekkende ontwikkeling. De inzet van SLAPPs tegen personen en organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang vrij en actief kunnen deelnemen aan het publieke debat zijn onaanvaardbaar. Het kabinet verwelkomt daarom dat op EU-niveau aandacht wordt besteed aan het onderwerp. Ook onderschrijft het kabinet het doel van de voorstellen om journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang hiertegen te beschermen.

Doordat de Commissie geen effectbeoordeling heeft opgesteld bij het voorstel mist er informatie over de effectiviteit van de gekozen oplossing voor de doelwitten van SLAPPs en de invloed op nationale stelsels. Het kabinet acht mede hierom essentieel dat de gevolgen en de effecten, waaronder in het bijzonder voor

⁷ Richtlijn nr. 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten.

de rechtspraak, in kaart worden gebracht. Het kabinet zal allereerst ook pleiten voor een voorstel dat bijdraagt aan het daadwerkelijk voorkomen van SLAPPs en dat journalisten en mensenrechtenactivisten die te maken krijgen met een SLAPP helpt.

De inzet in de onderhandelingen is daarom om te zorgen dat het voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan de bescherming van doelwitten van SLAPPs. Daartoe is nodig dat het voorstel meer flexibiliteit biedt voor de rechter om in te grijpen en zo ook extra rondes in de procedure voorkomt.

Het kabinet vreest dat het voorstel in zijn huidige vorm nadelige effecten kan hebben voor legitieme aanklachten. Ook voor doelwitten van SLAPPs kan het dwingende karakter van de regels in het voorstel nadelig zijn. Bijvoorbeeld het verplicht stilleggen van de inhoudelijke behandeling na een verzoek tot stopzetting van de procedure en de extra ronde over de vraag of sprake is van een SLAPP leiden ook voor het doelwit tot extra moeite en kosten. Daarom is de inzet van het kabinet gericht op aanpassing van het voorstel.

De verwijzing naar de richtlijn Handhaving IE-rechten ziet op het in die richtlijn gebruikte begrip «redelijke kosten». Dat begrip wordt in die richtlijn gebruikt voor vergoeding van de proceskosten in IE-zaken en heeft tot doel vergoeding van daadwerkelijke proceskosten, voor zover deze redelijk zijn. De richtlijn is op dit punt omgezet in artikel 1019h van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het kabinet is voorstander van goede kwalitatieve wetgeving op Europees niveau. Dat betekent dat gestreefd wordt naar coherente wetgeving en dat niet onnodig verschillende begrippen worden gebruikt om hetzelfde aan te duiden. Voor zover het gaat om de regeling voor vergoeding van proceskosten in het SLAPP-voorstel wil het kabinet daarom dezelfde terminologie gebruiken als voor de vergelijkbare regeling in de richtlijn Handhaving IE-rechten. Door het ontbreken van een effectbeoordeling weet het kabinet ook niet of en zo ja, welke alternatieven voor de voorgestelde regeling zijn onderzocht. Juist omdat het kabinet vreest dat de voorgestelde regeling voor de doelwitten van SLAPPs erg belastend kunnen zijn en daarnaast nadelige gevolgen hebben voor andere zaken is het ontbreken van een effectbeoordeling een gemis.⁸

De installatie van een soort preprocedure voor de rechtspraak die kan plaatsvinden voor de inhoudelijke procedure aanvangt, in lijn met de richtlijn, zal volgens de regering mogelijk ook onrechtmatig processen kunnen vertragen. Het alternatief dat lidstaten mogen bepalen dat de rechter een vordering ambtshalve kan afwijzen is volgens de regering meer een oplossing voor de betrokkenen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarom of u op de hoogte bent van de mogelijkheden die andere EU-lidstaten hiervoor hebben.

Antwoord

Het kabinet is op dit moment in de onderhandelingen ook in overleg met lidstaten om te informeren naar de mogelijkheden in hun procesrecht om een zaak wegens misbruik van procesrecht

⁸ Zo bestaat in de Verenigde Staten bijvoorbeeld de mogelijkheid om bepaalde partijen en hun advocaten aan te merken als vexatoire procespartijen die om die reden geen procedure tegen het doelwit kunnen starten.

af te wijzen. Door dit als mogelijkheid in het voorstel te verwerken krijgen de rechters van alle lidstaten deze mogelijkheid om zo nodig ambtshalve, een zaak af te wijzen als kennelijk onrechtmatig of ongegrond/misbruik van procesrecht. De dreiging van een SLAPP wordt door een aantal zaken versterkt waaronder bij welke partij de «burden of proof» ligt, wat er bewezen moet worden, overige regelingen rondom smaad of het strafrecht of civiel recht betreft, hoogte van sancties en de algemene lengte van doorlooptijden. Afhankelijk van de inrichting van het nationale procesrecht is er in een lidstaat een grotere kans dat partijen een SLAPP zullen aanspannen.

Het in kaart brengen van de gevolgen van de rechtspraak om te voorkomen dat misbruik van procedures wordt verlengd onderschrijven de leden van de GroenLinks-fractie als een essentiële zaak. Bent u het met deze leden eens dat dit EU-breed zou moeten gebeuren, en dat daar vervolgens EU-breed een oplossing voor moet worden gevonden? En zo nee, waarom niet? Bent u van plan om hiertoe stappen te ondernemen, en zo nee, waarom niet? En zo ja, welke stappen, zo vragen deze leden.

Antwoord

Het kabinet verwacht dat elke lidstaat de gevolgen van het voorstel voor zijn eigen rechtspraak in kaart zal willen brengen. Gezien de verschillen in procesrecht in de verschillende lidstaten zullen de gevolgen van het voorstel niet overal hetzelfde uitpakken. Een oplossing op EU-niveau door aanpassing van het huidige voorstel is voor het kabinet van belang voor de onderdelen van het voorstel die grote gevolgen voor de rechtspraak hebben en onvoldoende bijdragen aan het voorkomen van SLAPPs. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verplicht stilleggen van de inhoudelijke behandeling na een verzoek tot stopzetting van de procedure en de extra ronde over de vraag of sprake is van een SLAPP.