Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een 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")

(COM(2022) 177 final — 2022/0117 COD)

(2023/C 75/20)

Rapporteur: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Corapporteur: **Christian MOOS**

Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	143/2/6

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie; het is een stap voorwaarts in de bestrijding van onrechtmatige procedures tegen publieke participatie, waarvan het aantal sinds 2015 in Europa toeneemt ([1]). Het tegengaan van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's), d.w.z. gerechtelijke procedures die worden ingeleid in verband met publieke participatie en die volledig of gedeeltelijk ongegrond zijn en als belangrijkste doel hebben om publieke participatie te voorkomen, te beperken of te bestraffen, is van essentieel belang om een geïnformeerd maatschappelijk middenveld tot stand te brengen en de transparantie in het openbare leven te vergroten. Aangezien SLAPP's ook worden ingeleid door partijen van buiten de EU, dragen anti-SLAPP-maatregelen bij aan de bescherming van de Europese democratie tegen externe bedreigingen.

1.2. Bij SLAPP-procedures is er vaak sprake van aanzienlijke ongelijke machtsverhoudingen — eisers beschikken over meer financiële of institutionele middelen, waardoor het voor hen relatief gemakkelijk is om procedures te beginnen. In dit verband is het van belang ervoor te zorgen dat verweerders de juiste instrumenten krijgen om zich in deze momenteel ongelijke strijd te verdedigen.

1.3. Benadrukt moet worden dat SLAPP-procedures een vorm van rechtsmisbruik zijn en in democratische rechtsstaten niet mogen worden aanvaard. Journalisten, met name onafhankelijke journalisten, zijn het kwetsbaarst voor deze bedreiging, maar het probleem kan ook alle andere deelnemers aan het publieke debat treffen.

1.4. Het is ook van belang om SLAPP-procedures los te zien van de bescherming van persoonlijke rechten en de mogelijkheid die iemand heeft om in geval van smaad zijn goede naam te verdedigen. SLAPP's hebben betrekking op een handelwijze die ongegrond is en erop gericht is het publieke debat te smoren en de deelnemers ervan de mond te snoeren. De tegenvorderingen in een SLAPP-procedure doen dus geen afbreuk aan de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter en bieden geen bescherming aan degenen die onjuiste of lasterlijke inhoud verspreiden.

1.5. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde mechanismen, maar zou graag zien dat in de loop van de wetgevingswerkzaamheden wordt overwogen om de lijst uit te breiden. Tot de voorstellen behoren onder meer de invoering van een prejudiciële beslissing tot beëindiging van niet-conform geachte procedures, samenvoeging van procedures op verzoek van de verweerder in het door hem of haar aangewezen rechtsgebied, vaststelling van een termijn voor de procedure of invoering van een versnelde procedure of uitsluiting van de mogelijkheid voor een andere persoon dan de eiser om de vordering te financieren.

([1]) CASE Report (https://www.the-case.eu/slapps-in-europe).

1.6. Als aanvulling op de invoering van nieuwe wetgeving, die gezien de verschillende stadia van het wetgevingsproces meerdere jaren in beslag kan nemen, zou het goed zijn de nationale wetgeving te herzien om na te gaan met welke mechanismen SLAPP's nu al kunnen worden tegengegaan. Door na te gaan waarom de bestaande procedures niet doeltreffend worden gebruikt, kan de bescherming van de deelnemers aan het publieke debat worden verbeterd.

1.7. De monitoring van SLAPP-procedures en de doeltreffendheid van de geïmplementeerde oplossingen is ook een belangrijke kwestie. Er moet worden nagedacht over de vraag wie dergelijke beoordelingen moet uitvoeren, vooral gezien het feit dat SLAPP-vorderingen ook door overheidsinstellingen kunnen worden ingesteld. Door deze bevoegdheid aan de lidstaten te delegeren, kunnen de beoogde doelstellingen dus wellicht niet op adequate wijze worden bereikt.

1.8. Om ervoor te zorgen dat het doel van de richtlijn zo doeltreffend mogelijk wordt verwezenlijkt, moet de toepassing ervan tegelijkertijd over een zo kort mogelijke periode worden geëvalueerd. Het EESC is dan ook van mening dat een kortere periode geschikter is dan de thans voorgestelde periode van vijf jaar.

1.9. Aangezien de voorgestelde richtlijn alleen van toepassing is op grensoverschrijdende procedures, is het ook van belang ervoor te zorgen dat elke lidstaat soortgelijke initiatieven neemt met betrekking tot zijn nationale procedures. Doordat de werkingssfeer van de richtlijn beperkt is tot grensoverschrijdende procedures zal zij alleen bescherming bieden aan bepaalde deelnemers aan het publieke debat, en met name voorbijgaan aan journalisten, activisten of klokkenluiders die op lokaal niveau actief zijn. Een alomvattende strijd tegen SLAPP's vergt een uniforme aanpak in zowel grensoverschrijdende als nationale zaken.

1.10. Met de bedoeling om smaad uit het strafrecht te schrappen, moeten de lidstaten er ook toe worden aangespoord hun nationale wetgeving te herzien. Alle procedures betreffende persoonlijke rechten moeten van civielrechtelijke aard zijn. Mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt tot een situatie waarin deelnemers aan het publieke debat wellicht meer angst ondervinden bij het naar voren brengen van hun standpunt of het aan de kaak stellen van misstanden.

1.11. Het EESC benadrukt dat het, naast wettelijke regelingen, van groot belang is om passende educatieve maatregelen en opleiding in te voeren, zowel voor rechtsbeoefenaars (met name rechters en partijadvocaten) als voor deelnemers aan het publieke debat, of dat nu journalisten, sociaal activisten, mensenrechtenactivisten, klokkenluiders of gewone burgers zijn.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. De vrijheid van meningsuiting, alsmede de daarvan afgeleide vrijheid van de media, is een van de fundamentele waarden die door democratische rechtsstaten moeten worden gewaarborgd.

2.2. Het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Tegelijkertijd wordt de nadruk gelegd op de eerbiediging van de vrijheid en de pluriformiteit van de media. Soortgelijke garanties zijn vervat in tal van andere rechtsteksten, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad ([2]) inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden ("klokkenluidersrichtlijn") en de door de afzonderlijke lidstaten aangenomen rechtsbesluiten, hetgeen duidt op hun universele karakter en belangrijke rol.

2.3. In de afgelopen decennia is door technologische ontwikkelingen de vorm van het publieke debat ingrijpend veranderd. Dit debat werd tot voor kort voornamelijk gevoerd via media als televisie, radio en kranten, waarbij de inhoud vooral door beroepsjournalisten en klokkenluiders werd verzorgd. Tegenwoordig is een belangrijke rol weggelegd voor de onlinemedia, die iedereen in staat stellen zijn standpunt naar voren te brengen en zich tot een breed publiek te richten, ook anoniem.

([2]) Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

2.4. In de context van de mediaontwikkelingen en de technologische veranderingen is het van cruciaal belang mechanismen in te stellen die een daadwerkelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting garanderen voor alle deelnemers aan het publieke debat, niet alleen beroepsjournalisten, maar ook milieu- ([3]) en sociaal activisten, mensenrechtenactivisten, niet-gouvernementele organisaties, klokkenluiders ([4]) in ruime zin, betrokken burgers, vakbonden en alle andere personen en organisaties die zich in het openbaar uitspreken over maatschappelijk belangrijke onderwerpen.

2.5. Het is van belang om niet alleen te wijzen op het belang van mediavrijheid, maar ook op de noodzaak om te zorgen voor mediapluriformiteit. Het EESC herhaalt de conclusies uit zijn advies over de waarborging van mediavrijheid en -diversiteit in Europa ([5]). Een debat dat open is en op geen enkele manier aan banden wordt gelegd, vormt de basis van een participatieve samenleving, zonder welke de democratie niet naar behoren kan functioneren ([6]). Als een stem van het publieke debat wordt uitgesloten, kunnen sociale spanningen en geweld ontstaan. Dat heeft het verleden al uitgewezen. Het begrip media mag niet louter worden opgevat in de zin van een gespecialiseerde groep entiteiten die beroepsmatig media-activiteiten ontplooien, maar moet ook de actieve deelname omvatten van individuen die meningen delen of hun standpunten kenbaar maken, ongeacht het gebruikte medium: internet, fora, blogs of podcasts. Dit is met name van belang in landen waar de publieke media worden beheerd door politieke partijen die aan de macht zijn of in landen met particuliere media die in handen zijn van een klein aantal eigenaren, die een overheersende invloed proberen te hebben op de boodschap en de diversiteit van de publieke debatten proberen te beperken.

2.6. Binnen de EU zijn de maatschappelijke organisaties door de inkrimping van de civiele ruimte minder goed in staat om een essentiële rol te spelen bij de werking en de bescherming van de democratie en de rechtsstaat. Strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) zijn een van de instrumenten die worden gebruikt om een kritisch maatschappelijk middenveld het zwijgen op te leggen. Het EESC is ingenomen met de resolutie van het Europees Parlement over de maatregelen tegen de inkrimping van de civiele ruimte ([7]) en beschouwt de voorgestelde richtlijn niet alleen als een van de maatregelen die deel uitmaken van het instrumentarium van de EU, maar ook als een beslissende stap om een einde te maken aan deze praktijken.

2.7. Dankzij ruimere mogelijkheden voor de publicatie van verklaringen, waarschuwingen en meer sociaal activisme kan niet alleen het openbaar debat worden verbreed, maar kunnen ook sociaal verontrustende verschijnselen aan de kaak worden gesteld door machtsmisbruik door overheids- of particuliere instellingen aan het licht te brengen, met inbegrip van corruptie of verduistering van overheidsgelden. Het EESC wijst erop dat de media (in ruime zin, dus inclusief professionele en amateuractiviteiten van deelnemers aan publieke debatten), als "vierde macht", niet alleen tot taak hebben de opinie te vormen, maar ook om de activiteiten van overheidsinstanties en particulieren te monitoren. De bescherming van de "vierde macht" is dus van het grootste belang om de naleving van democratische normen en de rechtsstaat te waarborgen.

2.8. In de lidstaten komt het steeds vaker voor dat gerechtelijke procedures worden misbruikt om het publieke debat te smoren. Invloedrijke personen, instellingen en bedrijven die over ruime financiële en organisatorische middelen beschikken, gebruiken hun macht om critici het zwijgen op te leggen, via innovatieve instrumenten zoals misbruik van AVG-wetgeving of het eisen van openbaarmaking van de informatiebronnen van journalisten, terwijl deze critici, waaronder individuele journalisten en maatschappelijke actoren die als klokkenluiders optreden, vaak niet over de financiële of organisatorische middelen beschikken om zich tegen onrechtmatige rechtszaken te verdedigen. Een aantal van de natuurlijke en rechtspersonen die in de EU gebruikmaken van SLAPP's tegen burgers en maatschappelijke actoren, is afkomstig uit derde landen. In tijden van toenemende geopolitieke spanningen moet de EU worden uitgerust met een instrumentarium van maatregelen om haar democratie te beschermen tegen externe bedreigingen, waaronder anti-SLAPP-maatregelen.

([3]) NAT/824 — Informatief rapport van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Milieubescherming als voorwaarde voor de eerbiediging van de grondrechten.

([4]) SOC/593 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 155).

([5]) SOC/635 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de waarborging van mediavrijheid en -diversiteit in Europa (initiatiefadvies) (EESC 2021/01539) (PB C 517 van 22.12.2021, blz. 9).

([6]) REX/545 — Informatief rapport van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de ondersteuning van de onafhankelijke mediasector in Belarus.

([7]) Resolutie van het Europees Parlement over de steeds beperktere ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa (2021/2103 (INI) (PB C 347 van 9.9.2022, blz. 2).

2.9. SLAPP-procedures vinden niet plaats op grond van het recht op toegang tot de rechter; zij hebben niet tot doel de rechten van de eiser af te dwingen, maar de oppositie te intimideren en te verzwakken en de verweerder financieel droog te leggen. Vaak worden rechtszaken zonder enige grond bij herhaling aanhangig gemaakt, en het feitelijke effect ervan is dat de beschuldigde organisaties, personen of zelfs hun familieleden in het publieke debat worden geïntimideerd en tot zwijgen worden gebracht en dat zij worden ontmoedigd hun activiteiten voort te zetten. Als dergelijke afschrikkende effecten op de activiteiten niet worden tegengegaan, kan dat leiden tot monopolisering of oligopolisering van de media, hetgeen onverenigbaar is met de idealen van de democratische rechtsstaat.

2.10. Gezien de sleutelrol die de media, niet-gouvernementele organisaties, andere entiteiten en klokkenluiders spelen bij de opbouw van het maatschappelijk middenveld en het optreden in het algemeen belang, is het van het grootste belang ervoor te zorgen dat zij naar behoren worden beschermd in geval van een inbreuk of een poging tot inbreuk op de vrijheid van meningsuiting, met name in een situatie waarin er duidelijk sprake is van ongelijke machtsverhoudingen en middelen. Dit laatste kan negatieve gevolgen hebben in die zin dat de verweerder ervan afziet deel te nemen aan het publieke debat en misbruik, corruptie of schendingen van de mensenrechten van welke aard dan ook aan de kaak te stellen. De hoge proceskosten, die nog worden opgedreven door een strategische handelswijze waarmee procedures worden vertraagd, vormen een aanzienlijk probleem voor degenen die het voor de hand liggende doelwit zijn van SLAPP's.

2.11. Soms gaan strategische acties die erop gericht zijn het publieke debat te smoren, gepaard met andere laakbare activiteiten, zoals intimidatie, pesterijen en bedreigingen aan het adres van de verweerder. Ook deze acties zijn destructief voor het maatschappelijk middenveld en het algemeen belang en moeten onmiddellijk met harde hand worden bestreden, ongeacht de financiële middelen of de bevoorrechte positie van de betrokken actoren.

2.12. Tegelijkertijd mogen we niet voorbijgaan aan het probleem van onjuiste informatie of overduidelijke haatzaaiende uitlatingen, die moeten worden onderzocht en, in geval van bewezen schending, uit de publieke ruimte moeten worden verwijderd. Het EESC dringt echter aan op een strikt en correct gebruik van de bestaande protocollen, voortvloeiend uit de toepassing van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad ([8]), omdat de daarmee samenhangende acties niet mogen leiden tot beperkingen van de vrijheid van meningsuiting in een situatie waarin de overgebrachte informatie en meningen geen nepnieuws zijn en niet aanzetten tot haat ([9]). Deze praktijken kunnen hoe dan ook niet als excuus dienen om het recht op vrijheid van meningsuiting te beperken.

2.13. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ([10]) en met Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie ([11]) over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures.

2.14. Het EESC dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan om de richtlijn onverwijld goed te keuren, aangezien de uitvoering van maatregelen ter bescherming van journalisten, maatschappelijke actoren en andere personen die bij publieke participatie betrokken zijn, een dringende aangelegenheid is.

2.15. Het EESC is ingenomen met het besluit van de regering van Ierland om deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de voorgestelde richtlijn. Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, kan Ierland besluiten kennis te geven van en deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn.

2.16. In aanvulling op de aanbevelingen van de verordening van de Commissie inzake SLAPP's moedigt het EESC de regering van het Koninkrijk Denemarken aan nationale wetgeving vast te stellen die personen die betrokken zijn bij publieke participatie, hetzelfde niveau van bescherming biedt tegen strategische rechtszaken als het niveau waarin de voorgestelde richtlijn voorziet. Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

([8]) Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

([9]) SOC/712 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (EESC 2022/00299) (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 83).

([10]) COM(2022) 177.

([11]) Aanbeveling (EU) 2022/758 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") (PB L 138 van 17.5.2022, blz. 30).

2.17. Het EESC is van mening dat de genomen maatregelen het recht om naar de rechter te stappen niet onnodig mogen beperken en alleen mogen worden geactiveerd als er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van dit recht.

2.18. Het EESC is van mening dat wettelijke maatregelen ter voorkoming van ongegronde en onrechtmatige rechtszaken moeten worden aangevuld met educatieve maatregelen en een netwerk van organisaties die rechtsbijstand verlenen aan personen en entiteiten waartegen dergelijke rechtszaken worden aangespannen. Gezien hun belangrijke rol hebben met name juristen — zowel rechters als advocaten die optreden als raadslieden in procedures — een passende opleiding nodig, omdat hun beslissingen en handelingen cruciaal zijn voor de doelstelling en het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting.

3. **Specifieke opmerkingen**

3.1. De verspreiding van het schadelijke fenomeen van strategische procedures om het publieke debat te smoren, de zogenaamde SLAPP-procedures, vormt een ernstig probleem. Daarom zijn de maatregelen die de Europese Commissie en het Europees Parlement hebben genomen om dit fenomeen te bestrijden, uiterst belangrijk en van essentieel belang om deelnemers aan publieke debatten adequate bescherming te bieden in situaties waarin het recht om een rechtsvordering in te stellen wordt misbruikt om angst aan te jagen en zo beklaagden de mond te snoeren en hen te ontmoedigen om hun activiteiten voort te zetten.

3.2. Alle deelnemers aan het publieke debat moeten worden beschermd tegen SLAPP-procedures, ongeacht of deze nationaal of grensoverschrijdend van aard zijn. Het EESC is het ermee eens dat rechtszaken die in het rechtsgebied van een lidstaat aanhangig worden gemaakt tegen een persoon die zijn of haar woon- of vestigingsplaats in een andere lidstaat heeft, doorgaans gecompliceerder en duurder zijn voor de verweerder. Hetzelfde probleem kan zich echter voordoen wanneer een rechtszaak in een andere stad wordt aangespannen of wanneer procedurele tactieken worden gebruikt om procedures in hetzelfde land tijdrovender en duurder te maken. Als de werkingssfeer van de regelgeving wordt beperkt tot zaken met grensoverschrijdende gevolgen, kan dat leiden tot een ongerechtvaardigde differentiatie in de rechten van personen en organisaties wier acties plaatselijke gevolgen hebben en die derhalve gewoonlijk over beperkte financiële, personele en organisatorische middelen beschikken.

3.3. Voor een goede werking van de richtlijn is het noodzakelijk dat er een adequate en ondubbelzinnige rechtsgrond voor de te nemen maatregelen wordt vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat de anti-SLAPP-mechanismen niet in de eerste plaats bedoeld zijn om het goede verloop van de procedure te waarborgen (dat naar behoren kan worden geregeld door nationale bepalingen), maar om de rechten te beschermen van verweerders die wellicht niet over voldoende juridische en financiële middelen beschikken. Het EESC is van mening dat verweerders, die zich over het algemeen in een zwakkere positie bevinden dan eisers, moeten kunnen beschikken over mechanismen die hen in staat stellen zich te verdedigen tegen onrechtmatige vorderingen die een misbruik van het recht op toegang tot de rechter inhouden.

3.4. Het EESC wijst erop dat bij het opleggen van een grensoverschrijdende voorwaarde per geval moet worden nagegaan 1) of beide partijen bij de procedure hun woonplaats of vestiging in de andere lidstaat hebben; 2) of de handeling van deelname aan een publiek debat over een zaak van openbaar belang relevant is voor meer dan één staat, of 3) of er door de eiser of gelieerde entiteiten in een andere lidstaat parallelle of eerder gerechtelijke procedures zijn ingeleid tegen dezelfde verweerder of gelieerde verweerders. Met name de tweede voorwaarde kan leiden tot een discretionaire beoordeling en beperking van de aan de verweerder toegekende bescherming.

3.5. Het EESC is het ermee eens dat de bescherming tegen SLAPP's niet alleen op civiele zaken gericht moet zijn. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de standpunten van internationale organisaties (VN-Comité voor de rechten van de mens, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Raad van Europa) over het schrappen van smaad uit het strafrecht. De tot dusver genomen maatregelen hebben niet het verwachte resultaat gehad, omdat smaad in sommige lidstaten nog steeds een strafbaar feit is, waarop zowel een boete als een gevangenisstraf staat. Op straffe van strafrechtelijke vervolging is het onmogelijk om vrij aan het publieke debat deel te nemen. Het EESC beveelt aan dat er doeltreffende en efficiënte maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten smaad als delict uit hun strafrecht halen, een overblijfsel uit een beschamend verleden dat een bedreiging vormt voor de vrijheid van meningsuiting.

3.6. Ongeacht of zij uiteindelijk al dan niet ten uitvoer worden gelegd, hebben strafrechtelijke sancties een afschrikkende werking. Als zodanig is de kans zelfs groter dat zij het publieke debat smoren dan civiele procedures. Het wegvallen van de strafrechtelijke bescherming kan een bewuste verschuiving van civiele naar strafrechtelijke procedures in de hand werken, aangezien de verweerder in het laatste geval niet meer door extra waarborgen wordt beschermd.

3.7. Het EESC wijst erop dat SLAPP-vorderingen niet alleen door privaatrechtelijke organen of instellingen kunnen worden ingesteld, maar ook door overheidsinstanties, zoals het openbaar ministerie, en dat het toepassingsgebied van de richtlijn daarom tot al deze instellingen moet worden uitgebreid. Het EESC dringt erop aan dat ook in dergelijke gevallen wordt gezorgd voor een passende bescherming van natuurlijke en rechtspersonen die aan het publieke debat deelnemen, en hun bronnen De monitoring van SLAPP-procedures moet in dit verband bijzondere aandacht krijgen. Het feit dat deze taak aan de lidstaten wordt toevertrouwd, roept legitieme vragen op, aangezien ook overheidsinstanties in SLAPP-procedures eisende partij kunnen zijn. Overwogen moet worden om onafhankelijke organisaties bij de uitvoering van deze taken te betrekken, dan wel om een monitoringprocedure op supranationaal niveau in te stellen.

3.8. Er mag niet van worden uitgegaan dat alleen journalisten of mensenrechtenactivisten risico lopen om het doelwit te worden van een SLAPP-procedure, hoewel deze beroepsgroepen als bijzonder kwetsbaar voor dergelijke procedures moeten worden beschouwd. De doelgroep moet op functionele basis (d.w.z. op basis van de verrichte activiteiten) worden gedefinieerd en niet op basis van opleiding of beroep. Op die manier kunnen niet alleen mensen worden beschermd die niet rechtstreeks bij media-activiteiten zijn betrokken, maar ook bijvoorbeeld betrokken burgers die misstanden in hun lokale gemeenschap aan het licht brengen of, in ruimere zin, andere soorten klokkenluiders.

3.9. De in de ontwerprichtlijn voorgestelde procedurele waarborgen — vrijwaringsmaatregelen, vroegtijdige seponering van kennelijk ongegronde vorderingen in gerechtelijke procedures, voorzieningen in rechte tegen onrechtmatige gerechtelijke procedures, bescherming tegen in derde landen gewezen vonnissen — moeten worden toegejuicht. Er moet echter worden nagedacht over de mogelijkheid om verdere maatregelen te nemen waardoor het werk van de rechterlijke macht wordt aangevuld en vergemakkelijkt. Te denken valt aan het vergemakkelijken of gelasten van de samenvoeging van verschillende vorderingen tegen dezelfde verweerder in het geval van vorderingen die door dezelfde of verwante eisers zijn ingesteld.

3.10. Volgens het EESC zou het ook nuttig zijn om een zekere mate van automatisme in te voeren, in de vorm van een "prejudiciële beslissing", wanneer een rechtszaak als niet-conform wordt beschouwd (indien zij duidelijk voldoen aan de criteria van SLAPP). Dit zou het zelfs mogelijk maken dat in voor de hand liggende gevallen wordt afgezien van een gerechtelijke procedure. Dit zou de kosten drukken (niet alleen die van de particuliere sector, maar ook die van de overheid) en het aantal zaken dat doorgang kan vinden beperken.

3.11. Voorts zou moeten worden nagedacht over een aantal aanvullende mogelijkheden, gebaseerd op bestaande mechanismen, zoals:

— samenvoeging van procedures op verzoek van de verweerder in het door hem of haar aangewezen rechtsgebied;

— vaststelling van een termijn voor de procedure of invoering van een versnelde procedure (naar het voorbeeld van verkiezingsprocedures);

— uitsluiting van de mogelijkheid dat een andere persoon dan de eiser de procedure financiert (financiering door derden).

3.12. Gezien het groeiende aantal SLAPP's beveelt het EESC aan dat de lidstaten de in de richtlijn opgenomen nieuwe anti-SLAPP-regels tijdelijk toepassen op zaken die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe regels aanhangig zijn of worden gemaakt.

3.13. Tegelijkertijd zou de nationale wetgeving moeten worden herzien in het licht van de bestaande anti-SLAPP-maatregelen. De doeltreffendheid van de bestaande mechanismen kan een gelegenheid zijn om de voorgenomen maatregelen te verbeteren en degenen die risico lopen, daadwerkelijk te beschermen. Indien de nationale wetgeving reeds voorziet in instrumenten waarmee het probleem in kwestie op zijn minst gedeeltelijk zou kunnen worden aangepakt, zou moeten worden nagegaan waarom de toepassing ervan, in voorkomend geval, ontoereikend is. Een dergelijke analyse zou, ongeacht de voorgestelde richtlijn, de situatie kunnen verbeteren van de deelnemers aan het publieke debat die worden bedreigd door SLAPP-procedures en zou bovendien een interessante casestudy kunnen opleveren voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van nieuwe wetgeving.

3.14. Aangezien de voorgestelde richtlijn geen betrekking heeft op nationale zaken, is het EESC ingenomen met Aanbeveling (EU) 2022/758 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures, en dringt het er bij de lidstaten op aan om hetzelfde niveau van bescherming te garanderen als in dit voorstel is voorzien. De Unie mag zich echter niet beperken tot het doen van aanbevelingen, maar moet van de lidstaten verlangen dat zij hun wetgeving op dit gebied harmoniseren, zodat in alle lidstaten eenzelfde niveau van bescherming wordt geboden ten aanzien van SLAPP's. Dit geldt met name voor de juridische definities en de reikwijdte van de bescherming die wordt geboden in geval van een SLAPP, teneinde uiteenlopende interpretaties en verschillende niveaus van bescherming in de lidstaten te voorkomen.

3.15. Gezien de dynamiek van het probleem van strategische rechtszaken die erop gericht zijn het publieke debat te smoren, beveelt het EESC aan om de toepassing van de richtlijn na maximaal drie jaar te evalueren, in plaats van na vijf jaar zoals nu wordt voorgesteld. Dienovereenkomstig zouden de lidstaten binnen twee jaar na de omzetting van de richtlijn verslag moeten uitbrengen aan de Commissie over de toepassing ervan. De Commissie zou haar verslag over de toepassing van de richtlijn één jaar na deze datum moeten indienen, d.w.z. drie jaar na de omzetting.

3.16. Het EESC roept de Commissie op om bij het opstellen van het evaluatieverslag journalisten en alle belanghebbenden, sociale partners en maatschappelijke organisaties te raadplegen, zodat de door de lidstaten verstrekte informatie kan worden aangevuld met onafhankelijke beoordelingen van de toepassing van de richtlijn.

3.17. Het is van essentieel belang dat de in Aanbeveling (EU) 2022/758 bedoelde educatieve maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Er is met name behoefte aan een passende opleiding voor rechtsbeoefenaars (zowel rechters als advocaten die in procedures als raadslieden optreden), alsook aan bredere educatieve activiteiten voor het grote publiek in de lidstaten, aangezien iedereen door deelname aan het publieke debat met een SLAPP te maken kan krijgen. In deze educatieve maatregelen moet voldoende aandacht worden besteed aan SLAPP-procedures met een transnationale dimensie, die onder de voorgestelde richtlijn vallen. Bovendien moeten in alle lidstaten algemene campagnes worden georganiseerd ter verspreiding en bevordering van de rechten en vrijheden van meningsuiting om de richtlijn aan te vullen en kracht bij te zetten.

3.18. De verstrekking van kosteloze rechtsbijstand aan individuen en organisaties die risico lopen, zou ook een belangrijk onderdeel moeten zijn van het systeem voor het tegengaan van strategische rechtszaken die erop gericht zijn het publieke debat te smoren. Het EESC steunt de oprichting en ontwikkeling van centra voor juridisch advies aan universiteiten en door verenigingen van rechtsbeoefenaars, en andere entiteiten die dergelijke steun kunnen verlenen. Er moet echter wel voor worden gezorgd dat de instanties die door de lidstaten worden aanbevolen om deze activiteiten uit te voeren, geloofwaardig, onafhankelijk en professioneel zijn, en dat hun activiteiten worden onderworpen aan een passende onafhankelijke controle door de autoriteiten van de betrokken lidstaat.

Brussel, 26 oktober 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG