

Een nieuwe richtlijn en aanbeveling in de strijd tegen Nederlandse SLAPPs – Verslag van de VMC studiemiddag

Verslag

Wisse van der Lelij*

In Europa is de laatste jaren een forse toename te zien van het aantal vexatoire rechtszaken tegen publieke waakhonden die bijdragen aan het publieke debat.¹ Om deze rechtszaken aan te pakken, ook wel SLAPPs ('Strategic Lawsuits Against Public Participation') genoemd, hebben de Europese Unie² en de Raad van Europa³ onlangs anti-SLAPP regelgeving en beleid opgesteld. Ook in Nederland groeit de aandacht voor SLAPPs, zoals blijkt uit een recent rapport van Free Press Unlimited.⁴ Zowel de richtlijn als de aanbeveling zullen worden geïmplementeerd. De Nederlandse perspectieven op het voorstel voor een EU-richtlijn zijn hierbij relevant. Op 21 juni 2024 organiseerde de Vereniging voor Media- en Communicatierecht (VMC) een studiemiddag in het Trippenhuis over de laatste ontwikkelingen rondom SLAPPs op Europees niveau en de Nederlandse perspectieven op (het tegengaan van) SLAPPs.

Dagvoorzitter:

Anouck Bakhuis

Sprekers:

Anouck Bakhuis – VMC-bestuurslid en advocaat bij SOLV Advocaten

Arnout Brussaard – Coördinerend beleidsmedewerker EU, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tarlach McGonagle – Hoogleraar Mediarecht & Informatiesamenleving, Universiteit Leiden en

universitair hoofddocent, Instituut voor Informatierecht (IViR), Universiteit van Amsterdam

Evelien Wijkstra – Director Policy & Advocacy, Free Press Unlimited

Studiemiddag SLAPPs – Introductie en programma

Anouck Bakhuis opende de studiemiddag met een introductie over SLAPPs. 'SLAPPs' staat voor *Strategic Lawsuits Against Public Participation*.⁵ Deze rechtszaken worden aangespannen door machtige actoren en journalisten, bloggers, academici, klokkenluiders, mensenrechtenactivisten en NGO's te intimideren en het zwijgen op te leggen. Het doel van deze rechtszaken is niet om een legitiem recht te gelde te maken, maar

om de gedaagden financieel en emotioneel uit te putten en meer algemeen om een *chilling effect* te veroorzaken op deelname aan het publieke debat. SLAPPs kunnen publieke waakhonden ertoe bewegen om over te gaan tot zelfcensuur door artikelen niet te publiceren, ze in afgeslankte vorm te publiceren, of namen weg te laten. Dit heeft nadelige gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid en het recht van eenieder om informatie te verkrijgen.

* W.W. van der Lelij is masterstudent Informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam en masterstudent Privaatrecht aan de Universiteit Utrecht.

1 Zie: *SLAPPs In Europe: How The EU Can Protect Watchdogs From Abusive Lawsuits* (Gezamenlijke inzending voor de openbare raadpleging van de Europese Commissie over EU-maatregelen tegen SLAPPs), Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE); januari 2022, p. 9-20.

2 Richtlijn 2024/1069/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie").

3 Aanbeveling CM/Rec(2024)2 van het Comité van Ministers aan lidstaten (5 april 2024), on *countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)*.

4 E. Bergmans & J. de Zeeuw, 'Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek: Een onderzoek naar de omvang en impact van juridische druk op de Nederlandse journalistiek', *Free Press Unlimited*: april 2024.

5 De term vindt zijn oorsprong in de jaren '80 in de Verenigde Staten, zie P. Canan & G.W. Pring, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*, Temple University Press: Philadelphia 1996.

Eerst gaf Anouck Bakhuis een overzicht van de recent aangenomen anti-SLAPP-richtlijn. Vervolgens belichtte Arnout Brussaard een aantal perspectieven uit Den Haag op de (totstandkoming van de) richtlijn. Tarlach McGonagle sloot dit deel af met een bespreking van de recente aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

In het tweede gedeelte presenteerde Evelien Wijkstra namens Free Press Unlimited⁶ (FPU) het rapport over juridische druk op Nederlandse journalistiek en media. De studiemiddag werd afgesloten met een paneldiscussie, waaraan naast Arnout Brussaard en Evelien Wijkstra ook Otto Volgenant⁷ en Lien Stolle⁸ deelnamen.

Anouck Bakhuis – Een overzicht van de anti-SLAPP-richtlijn

De nieuwe anti-SLAPP-richtlijn⁹ werd op 11 april 2024 aangenomen en trad op 6 mei in werking.¹⁰ Lidstaten moeten de richtlijn uiterlijk op 7 mei 2026 hebben omgezet in nationale wetgeving.¹¹

Bakhuis begon met het toepassingsgebied van de richtlijn. De richtlijn is van toepassing op burgerlijke of handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen en niet op strafrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures.¹² Een zaak heeft grensoverschrijdende gevolgen, tenzij beide partijen hun woon- of vestigingsplaats in dezelfde lidstaat hebben als het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt en alle overige aanknopingspunten zich in die lidstaat bevinden. Bakhuis benadrukte dat de richtlijn bescherming biedt aan natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij publieke participatie in zaken van algemeen belang. De richtlijn beperkt zich dus niet tot de 'journalist', maar beschermt alle mogelijke publieke waakhonden.

Bakhuis besprak vervolgens de bepalingen van de richtlijn. Zo bevat de richtlijn een aantal belangrijke aanknopingspunten om te bepalen of een zaak kan worden gekwalificeerd als SLAPP ofwel als 'misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie'.¹³ Zo is er bij een SLAPP vaak sprake van misbruik van ongelijke machtsverhoudingen.¹⁴ De SLAPP'er heeft vaak meer financiële middelen of een hogere sociale of politieke status dan de verweerder. Andere indicaties van een SLAPP zijn onevenredige of buitensporige vorderingen, zoals extreem hoge schadevergoedingen, en het herhaaldelijk indienen van soortgelijke procedures door dezelfde eiser.¹⁵

Verdere indicaties zijn intimidatie, pesterijen of bedreigingen door de eiser, zoals online campagnes om een publieke waakhond in een kwaad daglicht te stellen en het te kwader trouw gebruiken van procedurele tactieken, zoals het vertragen van de procedure om de kosten op te drijven.¹⁶ Ook *forum shopping*, waarbij de eiser een rechtsstelsel kiest dat bijzonder eiser-vriendelijk is, kan wijzen op een SLAPP.¹⁷

Bakhuis benadrukte dat bij het vaststellen of een rechtszaak kwalificeert als SLAPP het niet zozeer gaat om het ontbreken van elke grondslag van de vordering, maar om het buitensporige karakter ervan.¹⁸ Een vordering kan enige juridische basis hebben, maar als deze als buitensporig pressiemiddel wordt gebruikt, is dat een teken van een SLAPP.

Bakhuis besprak ook de procedurele waarborgen uit de richtlijn.¹⁹ Verweerders kunnen verzoeken om zekerheidsstelling, zowel voor de totale geschatte proceskosten als, indien het nationale recht daarin voorziet, voor de mogelijke schadevergoeding.²⁰ Ze kunnen ook verzoeken om vroegtijdige afwijzing van de zaak, waarbij de rechtbank in een vroeg stadium beoordeelt of de vorderingen kennelijk ongegrond zijn.²¹ Als dat het geval is, kan de vordering vroegtijdig worden afgewezen. De bewijslast ligt bij de eiser; de verweerder hoeft niet aan te tonen dat de vordering oneigenlijk is.²² Tegen een vroegtijdige afwijzing staat wel beroep open.²³ Rechters kunnen kennelijk ongegronde vorderingen ook ambtshalve afwijzen.²⁴

De verzoeken om zekerheidsstelling en vroegtijdige afwijzing moeten versneld worden behandeld. Het verzoek om schadevergoeding dient waar mogelijk versneld te worden behandeld.²⁵ Daarnaast moeten lidstaten ervoor zorgen dat verenigingen, vakbonden en andere belanghebbenden ondersteuning kunnen bieden aan de verweerder in een procedure.²⁶

Vanuit het publiek werden kritische vragen gesteld over het kennelijk ongegrond verklaren van een vordering voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling, gezien vanuit het recht op toegang tot de rechter. Bakhuis erkende dit knelpunt en benadrukte het belang van een balans tussen het waarborgen van het recht op toegang tot de rechter en het beschermen van verweerders tegen SLAPPs.²⁷ Hoewel de richtlijn geen waarborgen bevat als een zaak ten onrechte als SLAPP wordt gepresenteerd, wordt in de overwegingen gesteld dat zaken niet te lichtzinnig als SLAPP mogen worden aangemerkt.²⁸

Bakhuis besprak ook een aantal maatregelen die eisers ervan moeten weerhouden om misbruik te maken van procesrecht

6 Free Press Unlimited is een internationale niet-gouvernementele persvrijheidsorganisatie gevestigd in Amsterdam. Met meer dan 300 lokale media-partners in meer dan 50 landen werken ze aan hun missie om onafhankelijk nieuws en informatie beschikbaar te maken voor iedereen. Zie: freepressunlimited.org/nl.

7 Otto Volgenant is advocaat en partner bij Boekx Advocaten en lid van de Nederlandse Werkgroep tegen SLAPPs. Ook stelt hij samen met Tarlach McGonagle jaarlijks de Persvrijheidsmonitor op, zie: O. Volgenant & T. McGonagle, 'Persvrijheidsmonitor 2023', *Mediaforum* 2024/3, p. 81-86.

8 Lien Stolle promoveert aan de Universiteit Gent op onderzoek naar online intimidatietactieken tegen milieuactivisten en is lid van de Belgische Werkgroep tegen SLAPPs.

9 Richtlijn 2024/1069/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie").

10 Artikel 23 Richtlijn 2024/1069/EU.

11 Artikel 22 Richtlijn 2024/1069/EU.

12 Artikel 2 jo. overweging 17-20 Richtlijn 2024/1069/EU.

13 Artikel 4 lid 3 jo. overweging 28 Richtlijn 2024/1069/EU.

14 Aanhef artikel 4 lid 3 Richtlijn 2024/1069/EU.

15 Artikel 4 lid 3 sub a en sub b Richtlijn 2024/1069/EU.

16 Artikel 4 lid 3 sub c en sub d Richtlijn 2024/1069/EU.

17 Artikel 4 lid 3 sub d Richtlijn 2024/1069/EU.

18 Zie ook overweging 29 van de Richtlijn waarin wordt benadrukt dat "een vordering niet noodzakelijkerwijs volledig ongegrond hoeft te zijn om de procedure als misbruik van procesrecht te beschouwen".

19 Artikel 6 tot en met 13 Richtlijn 2024/1069/EU.

20 Artikel 10 Richtlijn 2024/1069/EU.

21 Artikel 11 Richtlijn 2024/1069/EU.

22 Artikel 12 Richtlijn 2024/1069/EU.

23 Artikel 13 Richtlijn 2024/1069/EU.

24 Artikel 6 lid 2 jo. 11 Richtlijn 2024/1069/EU.

25 Artikel 7 Richtlijn 2024/1069/EU.

26 Artikel 9 Richtlijn 2024/1069/EU.

27 Zie overwegingen 31 en 52 van de Richtlijn die ingaan op het evenwicht tussen vroegtijdige afwijzing van kennelijk ongegronde vorderingen en het recht op toegang tot de rechter.

28 Ibid.

gericht tegen publieke participatie.²⁹ Eisers kunnen worden veroordeeld tot betaling van volledige proceskosten en schadevergoeding als een procedure als SLAPP wordt gekwalificeerd.³⁰ Deze sancties moeten evenredig zijn en rekening houden met de nadelige gevolgen van de SLAPP.³¹

Tot slot besprak Bakhuis andere bepalingen. Erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen uit derde landen kunnen worden geweigerd als de vordering als SLAPP wordt aangemerkt.³² Daarnaast is er een bijzondere bevoegdheidsgrond tegen misbruik van procesrecht in derde landen, zodat schade hier kan worden gevorderd.³³ Verder moeten lidstaten een centraal informatiepunt opzetten voor potentiële SLAPP-slachtoffers en moeten uitspraken binnen het toepassingsgebied van de richtlijn worden gepubliceerd om bewustzijn te vergroten.³⁴

Arnout Brussaard – Haagse perspectieven op de anti-SLAPP-richtlijn

Na bespreking van de anti-SLAPP-richtlijn lichtte Arnout Brussaard de Nederlandse perspectieven op de totstandkoming en inhoud van de richtlijn toe. Brussaard begon bij het Commissievoorstel voor een anti-SLAPP-richtlijn van april 2022.³⁵ Het Nederlandse kabinet heeft hierover een standpunt ingenomen via een BNC-fiche ('Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen').³⁶ Brussaard legde uit dat aanvankelijk onduidelijk was welk ministerie bevoegd zou zijn, aangezien de richtlijn diverse doelen heeft die onder verschillende ministeries vallen.³⁷ Uiteindelijk bleek het Ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk te zijn.

Het Nederlandse standpunt

Brussaard besprak vervolgens het standpunt uit het BNC-fiche. Nederland steunt de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en erkent de bevoegdheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van Europese regelgeving bij grensoverschrijdende SLAPPs.³⁸ Wel werden kanttekeningen geplaatst bij de vage omschrijvingen in de richtlijn, zoals 'publieke participatie', die in contrast staan met de specifieke procesrechtelijke verplichtingen uit de richtlijn.³⁹

Daarnaast gaf Brussaard aan dat er vragen waren over de aanzienlijke verplichtingen die de richtlijn oplegt aan de rechters en het justitiële systeem. Rechters moeten gegevens bijhouden over SLAPPs en rekening houden met de mogelijkheid van beroep dat er sprake is van een SLAPP en dit ambtshalve toepassen. Volgens het fiche is de richtlijn hierover niet erg uitgebreid en duidelijk.⁴⁰

De onderhandelingen over de richtlijn begonnen medio 2022, waarbij Nederland samen met andere lidstaten verdiepende en vereenvoudiging zocht. Ruim een jaar later kwam de Raad van Ministers met een aangepast standpunt⁴¹, en in april 2024 bereikten het Europees Parlement en de Raad een akkoord.⁴²

Vooruitblik

Brussaard kondigde aan dat de implementatie van de richtlijn gepaard zal gaan met een internetconsultatie, waarbij iedereen wordt uitgenodigd om te reageren op het conceptwetsvoorstel. Het is nog niet duidelijk welke keuzes daarin zullen worden gemaakt. Het ministerie richt zich vooral op de uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van de voorschriften voor de rechtspraak. Te veel dwingende procedurele stappen kunnen leiden tot hogere kosten bij rechtszaken, iets wat volgens Brussaard vermeden moet worden. Verder onderzoekt het ministerie op dit moment hoe het informatie- en steunpunt voor slachtoffers het beste georganiseerd kan worden. Hij benadrukte dat zorgvuldigheid bij de implementatie essentieel is voor de gevolgen voor de rechtspraak.

Brussaard concludeerde dat SLAPPs waarschijnlijk ook in Nederland voorkomen, maar dat het een uitdaging blijft om ze te herkennen en rechtsbescherming te waarborgen.

Q&A

Na Brussaards presentatie was er ruimte voor een aantal vragen. Een deelnemer bracht naar voren hoe in Polen de overheid strategisch strafklachten inzette tegen een kritische krant, wat volgens hem misbruik van strafrecht betrof.⁴³ Deze vroeg zich af waarom de anti-SLAPP-richtlijn hier niet op ziet. Brussaard vermoedde dat de Commissie heeft gekozen voor een richtlijn op het gebied van het burgerlijk procesrecht om gedaagden van de meeste mogelijkheden te voorzien. Ook werd verwezen naar de aanbeveling van de Raad van Europa, die hier wel aandacht aan besteedt.⁴⁴

Daarna werd de vraag gesteld hoeveel grensoverschrijdende SLAPP-zaken er in Nederland hebben plaatsgevonden volgens de definitie in de richtlijn. Brussaard merkte op dat het ministerie nog geen aantallen heeft, maar dat dit in de toekomst bijgehouden moet worden. Rechters zullen moeten worden opgeleid om SLAPPs te kunnen herkennen en deze bij te houden.

Een deelnemer merkte op dat slechts een klein percentage van SLAPPs onder de richtlijn zal vallen, omdat deze alleen op grensoverschrijdende SLAPPs ziet. De *European Coalition Against SLAPPs (CASE)*⁴⁵ heeft deze afbakening bekritiseerd en

29 Hoofdstuk IV Richtlijn 2024/1069/EU.

30 Artikel 14 en 15 Richtlijn 2024/1069/EU.

31 Artikel 15 jo. overweging 42 Richtlijn 2024/1069/EU.

32 Artikel 16 jo. overweging 43 Richtlijn 2024/1069/EU, na een vraag uit het publiek werd verhelderd dat 'derde landen' ziet op landen van buiten de Europese Unie.

33 Artikel 17 jo. overweging 44 Richtlijn 2024/1069/EU.

34 Artikel 19 jo. overweging 46 t/m 48 Richtlijn 2024/1069/EU.

35 Voorstel (EU) 2022/0117 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad (27 april 2022) tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie").

36 BNC Fiche 1: Richtlijn en aanbeveling strategische rechtszaken tegen publieke participatie (*Kamerstukken I 2021/22, 36009, C*).

37 Als de richtlijn tot hoofddoel had om journalisten te beschermen, zou dit onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) kunnen

vallen. OCW verwees de bevoegdheid door naar Justitie en Veiligheid (J&V), aangezien burgerlijk procesrecht in de richtlijn centraal staat. Vervolgens dacht J&V aan Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangezien de richtlijn nauw ziet op de vrijheid van meningsuiting als grondrecht.

38 *Kamerstukken I 2021/22, 36009, C*, p. 8-9.

39 *Kamerstukken I 2021/22, 36009, C*, p. 5.

40 *Kamerstukken I 2021/22, 36009, C*, p. 5-7.

41 Raadspositie 9263/23 over Voorstel 2022/0117/EU (17 mei 2023) voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad.

42 Richtlijn 2024/1069/EU.

43 Zie D. van Duivenbode & B. Huisman, *Gazeta: de Poolse krant onder vuur* (documentairereeks), VPRO 20 september 2023.

44 Toelichting bij aanbeveling CM/Rec(2024)2.

45 De *Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE)*, is een coalitie van 80 NGO's, waaronder Free Press Unlimited, die zich inzet om het maatschappelijk middenveld en journalisten te beschermen tegen SLAPPs, zie the-case.eu.

gesteld dat de richtlijn hierdoor het probleem van SLAPPs niet zal oplossen.⁴⁶ Ook uit het onderzoek van FPU volgt dat het grensoverschrijdende aspect van de richtlijn een beperking vormt van haar bescherming.⁴⁷ Daarentegen ziet de aanbeveling van de Raad ook op binnenlandse SLAPPs. Betrokkenen hebben de hoop dat lidstaten de richtlijn zo zullen implementeren dat de maatregelen ook op binnenlandse SLAPPs van toepassing zullen zijn. Dit is mogelijk omdat de richtlijn minimumvoorschriften vaststelt waarbij de lidstaten in staat worden gesteld om voor bij publieke participatie betrokken personen gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven.⁴⁸

Tot slot werd een andere opmerking uit het BNC-fiche benoemd, namelijk dat er toentertijd geen SLAPPs bekend waren in Nederland.⁴⁹ Hierbij werd verwezen naar de bevindingen uit het rapport van FPU, waaruit blijkt dat SLAPPs wel degelijk voorkomen in Nederland. Gesteld werd dat het probleem in Nederland wellicht niet zo groot is, maar dat we te maken hebben met een dynamiek waarin wordt geprocedeerd om het publieke debat te smoren.

Brussaard antwoordde dat toen het BNC-fiche in mei 2022 werd opgesteld, het kabinet kon zeggen dat er weinig of geen gevallen in Nederland bekend waren. Dit werd destijds ook niet tegengesproken door betrokkenen. Hij gaf aan dat men hier nu voorzichtiger over zou zijn, ook omdat het maatschappelijk klimaat is veranderd en intimidatie en bedreiging van journalisten steeds meer voorkomt.

Tarlach McGonagle – Het verhaal van de Raad van Europa en SLAPPs

McGonagle opende zijn presentatie pakkend met de opmerking dat de meeste mensen wel bekend zijn met de EU-richtlijn, maar dat de aanbeveling van de Raad van Europa veel minder bekendheid geniet.⁵⁰ McGonagle benadrukte dat wanneer zowel de EU als de Raad van Europa zich bezighouden met hetzelfde onderwerp, de EU vaak meer aandacht krijgt.

Vervolgens ging McGonagle in op de historische context van het aanpakken van SLAPPs op Europees niveau. Hij wees op de groeiende aandacht voor de dreiging van ongegronde juridische procedures tegen publieke waakhonden, die werd versterkt na de moord op de Maltese onderzoeksjournalist Daphne Caruana Galizia in 2017.⁵¹ Daarna besprak McGonagle de voor geschiedenis, totstandkoming en inhoud van de aanbeveling van de Raad van Europa.

De geschiedenis van SLAPPs binnen de Raad van Europa

McGonagle begon met de geschiedenis van SLAPPs binnen het Comité van Ministers en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Hoewel de aanbeveling de eerste expliciete bespreking van SLAPPs door het Comité van Ministers vertegenwoordigt, kennen SLAPPs wel degelijk een ongeschreven geschiedenis binnen de Raad van Europa. Zo heeft het Comité in 2016 al een aanbeveling gedaan waarin lidstaten werden opgeroepen om maatregelen te nemen tegen het misbruik van juridische procedures om media-actoren te intimideren en het zwijgen op te leggen.⁵²

Hoewel de term 'SLAPPs' destijds niet werd gebruikt – deze werd op het laatste moment geschrapt vanwege veronderstelde onbekendheid – was het concept dus wel aanwezig. In een aanbeveling twee jaar later werd expliciet verwezen naar SLAPPs, wat de bewustwording hierover binnen de Raad van Europa vergrootte.⁵³

McGonagle gaf een beknopt overzicht van relevante EHRM-jurisprudentie met betrekking tot SLAPPs. Hij benadrukte hoe het Hof het belang van het horen van diverse stemmen in het publieke debat en het principe van *equality of arms* benadrukt.⁵⁴ Daarnaast illustreert de jurisprudentie het *chilling effect* van financiële sancties op mediaorganisaties⁵⁵, het cumulatieve *chilling effect* van meerdere gelijktijdige rechtszaken tegen individuen⁵⁶ en de vraag in hoeverre overheidsorganen SLAPPs mogen inzetten.⁵⁷

De totstandkoming van aanbeveling CM/REC(2024)2

Vervolgens ging McGonagle in op het nieuwste hoofdstuk, de aanbeveling van het Comité van Ministers. Hij benadrukte dat een aanbeveling van de Raad van Europa politiek gezaghebbend en invloedrijk is, maar niet juridisch bindend. Daarentegen is er vanwege het gebrek aan juridische binding wel meer ruimte om de details in te treden.

Voor het opstellen van een aanbeveling wordt een comité van experts gevormd. McGonagle was bij deze aanbeveling lid en co-rapporteur van dit comité. Het proces startte begin 2022, parallel aan het initiatief van de Europese Unie.⁵⁸

Daarna ging McGonagle in op de onderlinge verhoudingen en spanningen tussen de EU-richtlijn en de aanbeveling. Allereerst heeft de aanbeveling van de Raad van Europa een breder geografisch bereik, omdat deze zich richt op 46 lidstaten in

46 Zie *CASE Analysis of EU Anti-SLAPP Directive's Cross-border definition* (CASE analysis), the-case.eu en zie ook over het voorstel: F.L. van Haeften, 'De lange arm van de SLAPP: Een evaluatie van voorstel 2022/0117 ter bescherming van journalisten en andere publieke waakhonden tegen grensoverschrijdende SLAPPs in Europa', *Mediaforum* 2023/3 studenteneditie, p. 37-43.

47 E. Bergmans & J. de Zeeuw, 'Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek: Een onderzoek naar de omvang en impact van juridische druk op de Nederlandse journalistiek', *Free Press Unlimited*: april 2024, p. 52.

48 Artikel 3 jo. overweging 21 Richtlijn 2024/1069/EU.

49 *Kamerstukken I* 2021/22, 36009, C, p. 3 met verwijzing naar Commission Staff Working Document (SWD/2022/117), analytisch ondersteunend document bij het voorstel 2022/0117/EU.

50 Aanbeveling CM/Rec(2024)2 van het Comité van Ministers aan lidstaten (5 april 2024), on *countering the use of strategic lawsuits against public participation* (SLAPPs).

51 Voordat de Maltese onderzoeksjournaliste Daphne Caruana Galizia in 2017 werd vermoord, had ze te maken met 43 civiele en vijf strafrechtelijke rechtszaken vanwege haar onderzoek naar corruptie. De anti-SLAPP-richtlijn wordt

daarom informeel ook wel 'Daphne's Law' genoemd, zie 'Daphne's Law is now official', *daphne.foundation/en/* 16 april 2024.

52 Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers aan lidstaten (13 april 2016), on *the protection of journalism and the safety of journalists and other media actors*, par. 13.

53 Aanbeveling CM/Rec(2018)2 van het Comité van Ministers aan lidstaten (7 maart 2018), on *the roles and responsibilities of internet intermediaries*, par. 1.3.4.

54 EHRM 15 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601 (*Steel & Morris/ Verenigd Koninkrijk*).

55 EHRM 27 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD004286405 (*Timputil Info-Magazin & Anghel/Moldavië*).

56 EHRM 12 maart 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0312JUD005249708 (*Ali Gürbüz/Turkije*).

57 EHRM 15 maart 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD000284010 (*OOO Memo/Rusland*).

58 Zie voor informatie over dit proces en de leden van het comité van experts: 'MSI-SLP Committee of Experts on Strategic Lawsuits against Public Participation', *coe.int/en*.

plaats van de 27 EU-lidstaten. In tegenstelling tot de EU-richtlijn heeft de aanbeveling betrekking op alle typen SLAPPs en niet alleen op burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen.⁵⁹ Hoewel SLAPPs gewoonlijk civielrechtelijke acties betreffen, houdt de aanbeveling de mogelijkheid van SLAPPs in administratieve en strafrechtelijke contexten open.⁶⁰ Volgens McGonagle is dit een belangrijke meerwaarde van de aanbeveling ten opzichte van de EU-richtlijn.

Daarnaast volgt de aanbeveling niet de definiëring van SLAPPs als 'kennelijk ongegronde rechtszaken' in de richtlijn. Volgens McGonagle koos het comité om een eigen terminologie te hanteren die beter past bij de doelstellingen van de Raad van Europa, namelijk het bevorderen van mensenrechten, democratie en rechtsstaat.

De inhoud van aanbeveling CM/REC(2024)2

De nieuwe aanbeveling, zo stelde McGonagle, vertegenwoordigt een uitgebreide benadering van SLAPPs, gericht op alle actoren die betrokken zijn bij het publieke debat, niet alleen op journalisten. Het document omvat een reeks maatregelen, van juridische kaders tot procedurele waarborgen en educatieve initiatieven. Het doel is lidstaten te ondersteunen bij het ontwikkelen van beleid dat de dreiging van SLAPPs effectief aanpakt, terwijl het rekening houdt met de diverse juridische systemen en politieke realiteiten binnen Europa.⁶¹

Om de identificatie van SLAPPs te vergemakkelijken, bevat de aanbeveling een niet-uitputtende lijst van tien indicatoren.⁶² Deze verwijzen naar opvallende kenmerken van SLAPPs, zoals het uitbuiten van een machtsonevenwicht; de gedeeltelijke of volledige ongegrondheid van de door de eiser aangevoerde argumenten; het vragen van onevenredige, buitensporige of onredelijke rechtsmiddelen; en het gebruik van vertragingstactieken. Hoe meer van deze kenmerken aanwezig zijn, hoe groter de kans is dat het om een SLAPP gaat. Bovendien, hoe sterker één of meer indicatoren zichtbaar zijn, des te waarschijnlijker het is dat sprake is van een SLAPP.⁶³

Een ander aspect van de aanbeveling is de aandacht voor drie specifieke typen SLAPPs⁶⁴: ten eerste 'cross-border SLAPPs'⁶⁵, waarbij McGonagle opmerkte dat de aanbeveling hier niet te veel wilde afwijken van de EU-richtlijn. Hier is benadrukt dat 'libel tourism' onwenselijk is vanuit het perspectief van de vrijheid van meningsuiting. Ten tweede 'multiple or coordinated' SLAPPs⁶⁶, waarbij eisers meer rechtszaken aanspannen met lichte verschillen in focus. Ten derde SLAPPs 'targeting anonymous public participation'⁶⁷, geïnspireerd op het concept van *cyberslapps*, waarbij het belangrijk is dat individuen anoniem kunnen bijdragen aan het publieke debat zonder dat rechtszaken hun identiteit onthullen.

McGonagle verwees vervolgens naar de uitvoerige bepalingen uit de aanbeveling omtrent procedurele waarborgen,

remedies en ondersteuning voor slachtoffers.⁶⁸ Ter afsluiting benadrukte McGonagle dat de aanbeveling waarborgen en maatregelen bevat die, hoewel niet bindend, absoluut van waarde kunnen zijn voor de bescherming tegen SLAPPs.

Evelien Wijkstra – Onderzoek Free Press Unlimited

In het tweede deel van de studiemiddag presenteerde Evelien Wijkstra het FPU-onderzoek naar juridische druk op de Nederlandse journalistiek en media.⁶⁹ Wijkstra begon met te benadrukken dat de juridische druk op journalisten de afgelopen jaren enorm is toegenomen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat één op de zeven hulpvragen bij het noodfonds van FPU betrekking heeft op juridische bijstand. Helaas bestaan er geen goede statistieken over SLAPPs, wat het moeilijk maakt om het probleem precies te duiden. FPU was daarom blij met het initiatief van de Europese Commissie om een Europese richtlijn tegen SLAPPs op te stellen. Ze waren echter minder blij met het BNC-fiche, waarin werd geconcludeerd dat SLAPPs in Nederland niet voorkwamen. Dit strookte niet met de ervaringen van FPU.

Wijkstra vervolgde met de aanleiding van het onderzoek. Uit een survey van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en PersVeilig in 2023 bleek dat bijna 50% van de deelnemende journalisten en meer dan 90% van de Nederlandse hoofdredacties te maken hebben gehad met dreiging van juridische stappen na een publicatie.⁷⁰ Deze cijfers waren voor FPU van groot belang in het licht van de onderhandelingen over de EU-richtlijn. Haar collega's Emma Bergmans en Jasmijn de Zeeuw voerden gesprekken met journalisten, hoofdredacteurs, advocaten en internationale respondenten.

Het onderzoek van FPU richtte zich op de impact van juridische druk op de Nederlandse journalistiek. Wijkstra legde uit dat ze niet zozeer op zoek waren naar statistieken, maar meer geïnteresseerd waren in hoe juridische druk de toegang tot informatie beïnvloedt en of het een *chilling effect* heeft op de journalistiek en persvrijheid. In de gesprekken kwamen 18 voorbeelden van zelfcensuur naar voren uit 35 gesprekken met journalisten en hoofdredacties.⁷¹ Vooral lokale en regionale media en onderzoeksredacties bleken het meest te lijden onder juridische druk.⁷²

Uit het onderzoek bleek verder dat er binnen de sector weinig aandacht is voor de impact van juridische procedures op journalisten en dat uitwisseling hierover tussen journalisten beperkt is.⁷³ Een ander terugkerend thema was dat journalisten soms hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld in plaats van de media waarvoor ze werken, wat als zeer bedreigend wordt ervaren.⁷⁴ Het eisen van hoge schadevergoedingen leidt tot langdurige stress en heeft niet alleen invloed op de proce-

59 Toelichting bij aanbeveling CM/Rec(2024)2.

60 Ibid.

61 Ibid.

62 Paragraaf 8 sub a tot en met j aanbeveling CM/Rec(2024)2.

63 Paragraaf 9 aanbeveling CM/Rec(2024)2.

64 Paragraaf 10 tot en met 19 aanbeveling CM/Rec(2024)2.

65 Paragraaf 11 tot en met 14 aanbeveling CM/Rec(2024)2.

66 Paragraaf 14 tot en met 17 aanbeveling CM/Rec(2024)2.

67 Paragraaf 18 tot en met 19 aanbeveling CM/Rec(2024)2.

68 Paragraaf 20 tot en met 62 aanbeveling CM/Rec(2024)2.

69 E. Bergmans & J. de Zeeuw, 'Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek: Een onderzoek naar de omvang en

impact van juridische druk op de Nederlandse journalistiek', *Free Press Unlimited*: april 2024.

70 'Juridische dreigementen maken journalisten voorzichtiger met publiceren', *nvj.nl* 1 maart 2023.

71 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 44.

72 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 47.

73 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 48.

74 Vanuit het publiek werd opgemerkt dat dit voor media die onder de Mediawet vallen wellicht niet kan, omdat op grond van de mediawet de omroepinstelling de inhoud bepaalt en daar ook verantwoordelijk voor is.

dure, maar ook op het werk en de mentale gezondheid van de journalist.⁷⁵

De Coalitie tegen SLAPPs in Europa (CASE), waarvan FPU als onderdeel van CASE de Nederlandse werkgroep coördineert⁷⁶, heeft criteria opgesteld om te beoordelen of een rechtszaak kwalificeert als SLAPP.⁷⁷ Deze criteria zijn gebruikt in het onderzoek. Hoewel Nederland relatief weinig SLAPPs kent, zijn er toch een aantal Nederlandse gevallen van misbruik van recht aan het licht gekomen. Hierbij blijkt volgens FPU uit de gebruikte tactieken dat geen sprake is van legitiem 'gebruik van recht' om bijvoorbeeld een rectificatie te bewerkstelligen, maar misbruik van recht om ofwel publicatie te voorkomen ofwel de journalist te ontmoedigen om nog een keer over hetzelfde te schrijven.

Wijkstra gaf drie voorbeelden van zaken die FPU als SLAPP bestempelt. Het eerste voorbeeld betrof BioStabil, waarbij een rechtszaak werd aangespannen tegen het programma Radar dat vraagtekens had gezet bij de geneeskundige werking van een product. Naast een bodemprocedure werd ook een campagne van € 50.000 aan advertenties gestart om Radar in diskrediet te brengen.⁷⁸ Het tweede voorbeeld betrof NRC-journalist Joep Dohmen, die verschillende rechtszaken te verduren kreeg vanwege zijn onderzoek naar corruptie in Limburg en zelfs een online meldpunt tegen zich geopend zag worden door een lokale politicus.⁷⁹ Het derde voorbeeld betrof Pretium, een telecombedrijf dat bekend staat om het aanspannen van vele rechtszaken tegen journalisten en media.⁸⁰

In het rapport van FPU worden diverse aanbevelingen gedaan aan de overheid, de advocatuur en de journalistiek. Het creëren van bewustwording en het aanmoedigen van een open dialoog over juridische druk zijn cruciale eerste stappen.⁸¹ Een goede en snelle implementatie van de EU-richtlijn biedt een uitstekende kans om hier direct iets aan te doen in Nederland.⁸² Artikel 3:13 BW met betrekking tot misbruik van procesrecht wordt gezien als goede basis voor bescherming tegen SLAPPs⁸³, maar blijkt in de praktijk een moeilijk inzetbaar paardenmiddel. Het zou volgens FPU goed zijn als rechters eerder in het proces misbruik kunnen herkennen en zaken vroegtijdig afwijzen.⁸⁴ Hoewel de EU-richtlijn zich richt op grensoverschrijdende SLAPPs, zijn er in Nederland tot nu toe geen voorbeelden van dergelijke SLAPPs gevonden. FPU zal daarom pleiten voor uitbreiding van de implementatie van de waarborgen uit de richtlijn naar zaken zonder grensoverschrijdend karakter voor effectieve bescherming van Nederlandse journalisten.⁸⁵ Tot slot is het belangrijk dat de Orde van Advocaten een dialoog start over misbruik van het recht en bewustzijn creëert onder advocaten.⁸⁶

Paneldiscussie

Bakhuis opende de discussie met een vraag naar de perspectieven van het ministerie op de bevindingen uit het FPU-onderzoek, waaruit blijkt dat SLAPPs ook in Nederland voorkomen en dat de huidige juridische kaders niet toereikend zijn om hier effectief tegen op te treden. Brussaard merkte op dat het rapport met de betrokken ministeries besproken is, maar dat hij nog niet op de bevindingen in kon gaan. Hij benadrukte dat het rapport zal dienen als input voor de opstelling van het wetsvoorstel en dat de implementatie een balans moet vinden tussen verschillende belangen.

Brussaard stelde dat de richtlijn niet alleen nationale wetgeving vereist, maar ook bewustwording en training binnen beroepsgroepen bevordert. Hij benadrukte dat zowel de overheid als maatschappelijke actoren en juridische beroepen betrokken moeten zijn bij het vinden van oplossingen tegen SLAPPs. Voor het ministerie zijn misbruik van het recht en de waarborgen die het procesrecht nu al biedt belangrijke vertrekpunten bij de implementatie.

Wijkstra voegde toe dat betere monitoring en meer onderzoek cruciaal zijn om inzicht te krijgen in de impact van SLAPPs. Zij betwijfelde of deze discussie zonder het FPU-onderzoek wel zou hebben plaatsgevonden en of de richtlijn niet simpelweg als irrelevant voor Nederland zou zijn afgedaan. Volgenant stelde in reactie hierop dat de opkomst van SLAPPs past in het bredere probleem van de toegenomen bedreiging en intimidatie van journalisten, zoals blijkt uit de toename van het aantal meldingen bij PersVeilig.⁸⁷

Vervolgens ging Volgenant in op zijn praktijkervaringen met SLAPPs. Hij stelde dat met name financiële druk een grote rol speelt voor slachtoffers van SLAPPs. Hij pleitte voor de invoering van een volledige proceskostenvergoeding en voor fondsen die de kosten van juridische bijstand en gemiste inkomsten op zich nemen. Dit zou volgens hem een gelijk spelveld creëren voor journalisten en andere slachtoffers. Ook Wijkstra benadrukte het belang van een gelijk spelveld. Zij merkte hierbij op dat de impact van SLAPPs sterk verschilt tussen grote en kleine media. Grote mediabedrijven kunnen vaak rekenen op juridische steun, terwijl freelancejournalisten en kleinere media zoals Follow The Money en De Groene Amsterdammer kwetsbaarder zijn.

De discussie ging verder over een nieuw initiatief van Toezicht Advocatuur. Vanaf heden is er namelijk een meldpunt ingericht bij Amsterdamse deken Jacqueline Schaap voor zowel advocaten als direct belanghebbenden die het vermoeden hebben met een SLAPP van doen te hebben.⁸⁸ Het doel van het meldpunt is het verstrekken van informatie en het inventariseren van meldingen, met de mogelijkheid tot nader onderzoek.⁸⁹ Hierop kwamen verschillende vragen uit het publiek, onder andere of SLAPP-meldingen alleen betrekking hebben

75 Het rapport benoemt een journalist die te maken kreeg met een eis van €50.000 schadevergoeding, wat leidde tot grote stress en de vrees zijn hypotheek te verliezen, zie Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 46.

76 Zie voetnoot 45 & 'Coalitie tegen SLAPPs in Europa', freepressunlimited.org.

77 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 11 en zie 'Find out more about where, why, and how SLAPPs impact public watchdogs in Europe – and what you can do to help us identify the full scale of the problem', the-case.eu/slapps/

78 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 35-38.

79 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 16-19.

80 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 32-34.

81 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 52-54.

82 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 51.

83 *Kamerstukken I 2021/22*, 36009, C, p. 4-5.

84 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 51.

85 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 52.

86 Bergmans & De Zeeuw 2023, p. 53.

87 In 2023 steeg het aantal meldingen van incidenten bij PersVeilig van 198 naar 218, zie: O. Volgenant & T. McGonagle, 'Persvrijheidsmonitor 2023', *Mediaforum* 2024-3, p. 81-86.

88 Zie 'Toezicht Advocatuur richt meldpunt in voor vragen over SLAPP', toezichtadvocatuur.nl 20 juni 2024.

89 *Ibid.*

op grensoverschrijdende zaken of ook op nationale gevallen. Hoewel dit niet uit het persbericht blijkt, was het vermoeden dat het meldpunt ook ziet op nationale SLAPPs.

Vervolgens discussieerden de panelleden over de effectiviteit van dit meldpunt. Hoewel Volgenant twijfelde aan de effectiviteit van advocaten die over elkaar klagen, zag hij bewustwording onder advocaten als een positieve eerste stap. Wijkstra benadrukte dat uit het FPU-onderzoek blijkt dat advocaten zich vaak niet bewust zijn van de gevolgen van SLAPPs. Zij hoopte dat dit meldpunt zou kunnen bijdragen aan de bewustwording hierover. McGonagle benadrukte het in de aanbeveling genoemde belang van het publiek maken van SLAPP-gevallen om een cultuur van transparantie te bevorderen.

De paneldiscussie vervolgde met een voorstel van Volgenant. Hij stelde voor om juridische middelen niet alleen verdedigend maar ook aanvallend in te zetten. Hij suggereerde dat onderzoeksjournalisten proactief naar de rechter zouden kunnen stappen om dreigende SLAPPs voor te zijn, wat zou voorkomen dat ze in andere jurisdicties worden gedagvaard. Dit idee vereiste echter verdere uitwerking en middelen volgens Volgenant. Vanuit het publiek werd hier kritisch op gereageerd, waarna een discussie ontstond of dit niet te veel verantwoordelijkheden naar Nederland zou brengen. Anderen waren van mening dat een dergelijk voorstel misschien de kern van de problematiek van grensoverschrijdende SLAPPs

zou kunnen bestrijden, namelijk in een ander land met minder rechtsbescherming worden gedagvaard. Stolle suggereerde dat mogelijk ook het internationaal privaatrecht moet worden herzien om grensoverschrijdende SLAPPs effectiever te bestrijden.

Ter afsluiting gaf Volgenant een voorbeeld van de impact van SLAPPs op journalisten. Hij beschreef hoe beslaglegging voorafgaand aan een procedure een intimiderend effect kan hebben, vooral als dit gebeurt zonder waarschuwing en op het huis of bankrekening van een journalist. Dit soort maatregelen, hoewel bedoeld om zekerheid voor schadevergoeding te bieden, kunnen een intimiderend en afschrikkend effect hebben, wat precies is wat de anti-SLAPP-richtlijn probeert tegen te gaan.

Uit het publiek kwamen gemengde reacties, waarbij sommigen benadrukten dat beslaglegging een standaard juridische procedure is die iedereen kan overkomen, terwijl anderen stelden dat het effect op publieke participatie en journalistieke vrijheid ernstig kan zijn en niet mag worden onderschat.

Zo kwam de studiemiddag ten einde. De presentaties en daaropvolgende discussie maakte duidelijk dat SLAPPs een groeiend probleem vormen dat zowel juridische als maatschappelijke aandacht vereist. Bewustwording, betere juridische bescherming en financiële en psychologische ondersteuning zijn essentieel om journalisten en andere publieke participanten te beschermen tegen juridische intimidatie.