



Brussel, 25 november 2022
(OR. en)

15222/22

LIMITE

JUSTCIV 162
FREMP 249
AUDIO 124
JAI 1551
CODEC 1836

Interinstitutioneel dossier:
2022/0117(COD)

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	15159/22
Betreft:	Voorstel voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie") - Oriënterend debat

I. STAND VAN ZAKEN

- Op 27 april 2022 heeft de Commissie het voorstel voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie", SLAPP)¹ aangenomen, samen met de aanvullende aanbeveling 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")².

¹ Doc. 8529/22 + ADD 1.

² Doc. C(2022) 2428 final.

2. Het richtlijnvoorstel is een van de initiatieven die aan bod komen in het actieplan voor Europese democratie³ ter versterking van de vrijheid en de pluriformiteit van de media. Op grond van artikel 81, lid 2, punt f), VWEU biedt het voorstel journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere personen die actief deelnemen aan het publieke debat de nodige juridische instrumenten om zich te beschermen tegen rechtszaken om hen te intimideren en het zwijgen op te leggen. De richtlijn is bedoeld om procedurele waarborgen te bieden in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen.
3. In het Europees Parlement is de voor het voorstel bevoegde commissie de Commissie juridische zaken (JURI), terwijl de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) advies levert. De rapporteur voor dit dossier is Tiemo Wölken.
4. Op 26 oktober 2022 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité zijn advies⁴ betreffende het voorstel aangenomen.
5. In de Raad wordt het voorstel besproken in de Groep burgerlijk recht (hierna de "SLAPP-groep"). Tijdens de vergadering van de SLAPP-groep van 13 mei 2022 heeft de Commissie het voorstel voor de anti-SLAPP-richtlijn, het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie, en de anti-SLAPP-aanbeveling gepresenteerd.
6. De artikelsgewijze bespreking van het voorstel begon tijdens het Franse voorzitterschap en werd onder het Tsjechische voorzitterschap voortgezet tijdens de vergadering van de groep van 25 juli 2022. Als hulp bij het opstellen van de compromistekst over de hoofdstukken I en II heeft de Commissie een non-paper uitgebracht met verdere verduidelijkingen en toelichtingen over specifieke punten die het voorzitterschap had aangestipt. Dat document werd tijdens de vergadering van de Groep van 9 september 2022 gepresenteerd.

³ Doc. COM(2020) 790 final.

⁴ Doc. SOC/734-EESC-2022

7. Tijdens de vergadering van de SLAPP-groep van 10 oktober 2022 heeft het voorzitterschap in nauwe samenwerking met de Commissie de herziene tekst van de hoofdstukken I en II ("Algemene bepalingen" en "Gemeenschappelijke regels inzake procedurele waarborgen") gepresenteerd. De compromistekst werd tijdens twee daaropvolgende vergaderingen van de Groep besproken, waarna telkens een herziene versie volgde.
8. Gezien de sterke verwevenheid tussen de bepalingen van de eerste vier hoofdstukken, heeft het voorzitterschap verder onderhandeld over de hoofdstukken III en IV ("Vroegtijdige seponering van kennelijk ongegronde gerechtelijke procedures" en "Voorzieningen in rechte tegen onrechtmatige gerechtelijke procedures"). Het voorzitterschap heeft een non-paper opgesteld als basis voor de redactionele voorstellen van de lidstaten voor de compromistekst. Tijdens de vergadering van de SLAPP-groep van 22 november heeft het voorzitterschap zijn eerste compromisvoorstel voor de hoofdstukken III en IV gepresenteerd.
9. Hoewel nog verdere besprekingen in de groep nodig zijn om de standpunten van de lidstaten op elkaar af te stemmen, is er tijdens de acht vergaderingen van de groep die hierover tot dusver zijn gehouden al aanzienlijke vooruitgang geboekt met tal van inhoudelijke en technische kwesties.
10. Ten eerste beoogt de compromistekst dat het doel van de richtlijn — namelijk het faciliteren van burgerrechtelijke procedures in situaties met grensoverschrijdende gevolgen teneinde journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere personen te beschermen tegen SLAPP's — beter tot uiting komt in de bepalingen van het voorstel en niet tot onrechtmatig gebruik leidt wanneer een eiser een legitieme vordering heeft. Daartoe worden in de compromistekst de begrippen "kennelijk ongegronde vorderingen" en "onrechtmatige gerechtelijke procedures" verder verduidelijkt, en wordt gespecificeerd dat de procedurele waarborgen waarover de verweerder kan beschikken moeten worden toegepast in overeenstemming met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest. De compromistekst bevat ook een betere definitie van het personele toepassingsgebied van de richtlijn door in de overwegingen verdere toelichtingen en voorbeelden te verschaffen met betrekking tot de begrippen "journalisten", "mensenrechtenverdedigers" en "andere personen" en tot de publieksparticipatieactiviteiten waaraan zij kunnen deelnemen. In de compromistekst wordt erop gewezen dat afdoende bescherming tegen onrechtmatig gebruik van de maatregelen in het kader van de richtlijn moet worden gewaarborgd door de nationale gerechten voldoende beoordelingsvrijheid te laten wanneer zij beslissen over de toepassing van die maatregelen in specifieke gevallen.

11. Ten tweede hebben de lidstaten hun bezorgdheid geuit over de gevolgen van de richtlijn voor het nationale procesrecht, met name voor strafzaken. In de compromistekst verduidelijkt het voorzitterschap dat de richtlijn geen voorschriften vaststelt met betrekking tot het strafprocesrecht, in overeenstemming met de rechtsgrondslag van artikel 81, lid 2, punt f), VWEU.
12. Tot slot hebben sommige lidstaten te kennen gegeven bezorgd te zijn dat de definitie van "zaken met grensoverschrijdende gevolgen" in het tweede lid van het Commissievoorstel aanleiding kan geven tot een ruime interpretatie van dit begrip. Daarom heeft het voorzitterschap vier alternatieve formuleringen met betrekking tot zaken met grensoverschrijdende gevolgen voorgesteld. Aangezien de lidstaten in dit stadium op technisch niveau nog geen duidelijke voorkeur hebben uitgesproken voor een van de voorgestelde formuleringen, moet de groep blijven werken aan de kwestie van grensoverschrijdende gevolgen.

II. VOORGESTELDE BELEIDSBENADERINGEN

13. Hoewel de lidstaten brede steun hebben uitgesproken voor het doel van de richtlijn, namelijk het faciliteren van burgerrechtelijke procedures teneinde het recht op vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid van bij publieke participatie betrokken personen te beschermen, hebben zij erop gewezen dat de anti-SLAPP-maatregelen niet in de weg mogen staan aan de mogelijkheid om vorderingen in te stellen bij de rechtbank, hetgeen in strijd zou zijn met het recht van de eiser op toegang tot de rechter.
14. Ten eerste hebben de lidstaten aangegeven dat de procedurele waarborgen waarin de richtlijn voorziet zorgvuldig afgestemd moeten zijn op en in overeenstemming moeten zijn met het recht op een onpartijdig gerecht, zodat er geen risico bestaat van onrechtmatig gebruik door de verweerder, die de richtlijn beoogt te beschermen. Ten tweede moet in de tekst van de richtlijn worden benadrukt dat de gerechten een zaak naar behoren moeten onderzoeken alvorens deze te seponeren wegens kennelijk ongegrond of een van de voorzieningen in rechte toe te staan waarin het voorstel voorziet voor onrechtmatige gerechtelijke procedures. De lidstaten hebben aangestipt dat wie opzettelijk desinformatie verspreidt met als enige doel iemands reputatie te schaden, geen bescherming mag genieten uit hoofde van de richtlijn.

15. De lidstaten waren over het algemeen tevreden met de verbeteringen van het voorzitterschap in de tekst van het voorstel, en met de meer evenwichtige aanpak wanneer het gaat om de bescherming van de grondrechten die in het geding zijn. Niettemin hebben sommige lidstaten verder aangedrongen op het belang van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, en herhaald dat de in de richtlijn voorgestelde maatregelen niet onrechtmatig mogen worden gebruikt ten nadele van eisers die legitieme vorderingen instellen.
16. Rekening houdend met het beginsel dat *er geen akkoord is zolang niet over alles een akkoord is bereikt*, is het voorzitterschap van oordeel dat de besprekingen op politiek niveau het pad zullen effenen voor de toekomstige werkzaamheden met betrekking tot de richtlijn.

Vraag:

In het licht van de geboekte vooruitgang op technisch niveau, worden de ministers verzocht zich uit te spreken over de vraag of de richtlijn moet voorzien in afdoende waarborgen tegen het onrechtmatige gebruik van burgerrechtelijke procedures die worden ingesteld om de publieke participatie en de vrijheid en de pluriformiteit van de media te voorkomen, te beperken of te bestraffen, en er tegelijkertijd voor moet zorgen dat het recht op effectieve toegang tot de rechter wordt gehandhaafd.