

AANBEVELINGEN

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”)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Volgens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie berust de Unie op de waarden eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.
- (2) Conform artikel 10, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft iedere burger van de Unie het recht aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het “Handvest” genoemd) bepaalt onder meer dat eenieder recht heeft op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 7), op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), op vrijheid van meningsuiting en van informatie, met eerbiediging van de vrijheid en de pluriformiteit van de media (artikel 11) en op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47).
- (3) Het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie zoals bepaald in artikel 11 van het Handvest omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Hoewel dit geen absoluut recht is, moeten eventuele beperkingen op de uitoefening ervan bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van dat recht eerbiedigen. Beperkingen kunnen alleen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden (artikel 52, lid 1, van het Handvest).
- (4) In overeenstemming met artikel 52, lid 3, van het Handvest en met de toelichtingen betreffende het Handvest moet aan artikel 11 van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte worden toegekend als die van artikel 10 betreffende vrijheid van meningsuiting en informatie van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de rechten van de mens. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermt de vrijheid van meningsuiting en van informatie. Binnen het toepassingsgebied van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens moeten beperkingen bij wet worden voorgeschreven, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en in het belang zijn van de legitieme doeleinden die zijn vermeld in artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.
- (5) Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens legt de verdragsluitende staten tevens een positieve verplichting op om de vrijheid en de pluriformiteit van de media te waarborgen en een gunstig klimaat te scheppen voor deelname aan het openbaar debat ⁽¹⁾. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens vormt de vrijheid van meningsuiting een van de essentiële grondslagen van een democratische samenleving en geldt dit niet alleen voor informatie of denkbeelden die gunstig worden ontvangen, onschuldig worden geacht of met onverschilligheid worden begroet, maar ook voor informatie of denkbeelden die aanstootgevend, schokkend of

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 14 september 2010, Dink/Turkije (verzoekschriften nr. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 en 7124/09), punt 137. Zie voor de positieve verplichtingen uit hoofde van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ook het verslag van de onderzoeksafdeling van het Europees Hof voor de rechten van de mens, https://www.echr.coe.int/documents/research_report_article_10_eng.pdf

verontrustend zijn voor de staat of een bevolkingsgroep⁽²⁾. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft voorts verduidelijkt dat in een democratische samenleving zelfs kleine en informele campagnegroepen hun activiteiten doeltreffend moeten kunnen verrichten en dat er een sterk openbaar belang in bestaat dergelijke groepen en personen buiten de hoofdstroom de mogelijkheid te bieden een bijdrage te leveren aan het openbare debat door informatie en ideeën te verspreiden over aangelegenheden van algemeen openbaar belang⁽³⁾.

- (6) Journalisten spelen een belangrijke rol bij de bevordering van het openbare debat en bij het verstrekken en ontvangen van informatie, standpunten en ideeën⁽⁴⁾. Het is van essentieel belang dat zij de nodige ruimte krijgen om bij te dragen aan een open, vrij en eerlijk debat en om desinformatie en andere manipulatieve inmenging, ook van actoren uit derde landen, tegen te gaan. Journalisten zouden hun activiteiten doeltreffend moeten kunnen verrichten om ervoor te zorgen dat de burgers toegang hebben tot een veelheid van standpunten in de Europese democratieën.
- (7) Ook mensenrechtenverdedigers spelen een belangrijke rol in de Europese democratieën, met name omdat zij de grondrechten, de democratische waarden, sociale inclusie, milieubescherming en de rechtsstaat in ere houden. Zij zouden actief aan het openbaar leven moeten kunnen deelnemen en hun mening over beleidsaangelegenheden en in besluitvormingsprocessen kenbaar moeten kunnen maken zonder dat zij intimidatie hoeven te vrezen. Mensenrechtenverdedigers zijn personen of organisaties die de grondrechten verdedigen evenals uiteenlopende rechten, zoals milieu- en klimaatrechten, vrouwenrechten, lhbtqi+-rechten, de rechten van personen die tot een raciale of etnische minderheid behoren, arbeidsrechten of godsdienstvrijheid.
- (8) Een gezonde en welvarende democratie vereist dat mensen actief aan het openbare debat kunnen deelnemen. Zinnvolle deelname is maar mogelijk als personen toegang krijgen tot betrouwbare informatie, op basis waarvan zij hun eigen mening kunnen vormen en hun oordeel kunnen uitspreken in een openbare ruimte waarin verschillende meningen vrijelijk kunnen worden geuit.
- (9) Om een dergelijk vrij klimaat te bevorderen, is het van belang journalisten en mensenrechtenverdedigers te beschermen tegen kennelijk ongegronde en onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie (algemeen bekend als "SLAPP's"). Deze gerechtelijke procedures zijn kennelijk ongegronde dan wel volledig of deels ongegronde procedures met elementen van misbruik die de aanname rechtvaardigen dat zij voornamelijk tot doel hebben de publieke participatie te voorkomen, te beperken of te bestraffen. Aanwijzingen dat er sprake is van dergelijk misbruik zijn de onevenredige, buitensporige of onredelijke aard van de vordering of een deel ervan, het feit dat de eiser verscheidene vorderingen indient in verband met soortgelijke aangelegenheden, of intimidatie, pesterijen of dreigementen vanwege de eiser of zijn vertegenwoordigers voordat de kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedure wordt ingeleid. Deze procedures vormen een misbruik van gerechtelijke procedures en leggen de gerechten onnodige lasten op aangezien zij niet gericht zijn op toegang tot de rechter, maar wel op intimidatie en het tot zwijgen brengen van de verweerders. Langdurige procedures vormen een last voor de nationale gerechtelijke stelsels.
- (10) Kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen de vorm aannemen van een breed scala aan rechtsmisbruiken, voornamelijk in civiel- of strafrechtelijke aangelegenheden, maar ook in bestuursrechtelijke zaken, en zij kunnen op diverse gronden gebaseerd zijn.

⁽²⁾ Zie het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 7 december 1976, Handyside/Verenigd Koninkrijk (verzoekschrift nr. 5493/72), punt 49.

⁽³⁾ Zie het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 15 februari 2005, Steel and Morris/Verenigd Koninkrijk (verzoekschrift nr. 68416/01), punt 89.

⁽⁴⁾ In Aanbeveling CM/Rec(2022)4 van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de bevordering van een gunstig klimaat voor hoogwaardige journalistiek in het digitale tijdperk wordt gesteld dat journalistiek van hoge kwaliteit, die berust op de normen van professionele ethiek en verschillende vormen aanneemt volgens de geografische, juridische en samenlevingscontext, twee doelen nastreeft, namelijk functioneren als publieke waakhond in democratische samenlevingen en bijdragen tot de bewustmaking en informatie van het publiek https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0. In Resolutie 2213 (2018) betreffende het statuut van journalisten in Europa, die door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa werd aangenomen, wordt over beroepsjournalisten gezegd dat zij de opdracht hebben om het publiek op een zo verantwoorde en zo objectief mogelijke manier informatie te geven over algemene of gespecialiseerde onderwerpen https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

- (11) Dergelijke gerechtelijke procedures worden vaak ingeleid door machtige personen of entiteiten (bv. lobbygroepen, grote ondernemingen en overheidsinstanties) in een poging om het openbare debat lam te leggen. Vaak is er een machtsonevenwicht tussen de partijen, waarbij de eiser bijvoorbeeld financieel of politiek een machtiger positie bekleedt dan de verweerder. Dit machtsonevenwicht is geen onontbeerlijk onderdeel van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures, maar als het er deel van uitmaakt, leidt dit tot aanzienlijk grotere schadelijke gevolgen en een aanzienlijke versterking van het remmende effect van gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
- (12) Kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen nadelige gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid en de reputatie van met name journalisten en mensenrechtenverdedigers en hun financiële en andere middelen uitputten. Ook kunnen zij psychologisch zwaar wegen op hun doelwitten en hun gezinsleden. Kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie brengen het gevaar met zich mee dat journalisten en mensenrechtenverdedigers niet in staat zijn hun activiteiten uit te oefenen. Als gevolg van dergelijke procedures kan de bekendmaking van informatie over een zaak van openbaar belang worden vertraagd of zelfs geheel onmogelijk worden gemaakt. Het feit dat er dergelijke procedures bestaan, kan, meer in het algemeen, een afschrikkend effect hebben op de werkzaamheden van journalisten en mensenrechtenverdedigers in het bijzonder, doordat dit bijdraagt aan zelfcensuur in afwachting van mogelijke toekomstige gerechtelijke procedures, met als gevolg dat het openbaar debat verschaalt ten koste van de hele samenleving. De duur van de procedures, de financiële druk en de dreiging met strafrechtelijke sancties zijn krachtige instrumenten om kritische stemmen te intimideren en tot zwijgen te brengen.
- (13) Wie het doelwit is van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, ziet zich vaak geconfronteerd met meerdere gelijktijdige gerechtelijke procedures in verschillende rechtsgebieden. Gerechtelijke procedures die in het rechtsgebied van een lidstaat worden ingeleid tegen een inwoner van een andere lidstaat zijn doorgaans ingewikkelder en duurder voor de verweerder. De eisers in kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen ook procedurele instrumenten gebruiken om de duur en de kostprijs van het proces op te drijven, en kunnen zaken voor de rechter brengen in een rechtsgebied dat zij gunstig achten voor hun zaak, in plaats van een rechter te kiezen die het best geplaatst is om hun vordering te behandelen.
- (14) In de Europese Unie neemt het gebruik van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie toe. Volgens recent onderzoek ⁽⁵⁾ worden dergelijke procedures in alle lidstaten steeds meer gebruikt.
- (15) In zijn resolutie van 25 november 2020 ⁽⁶⁾ veroordeelde het Europees Parlement het gebruik van SLAPP's om onderzoeksjournalisten en mediakanalen het zwijgen op te leggen of te intimideren en een klimaat van angst te creëren rond hun berichtgeving over bepaalde onderwerpen en verzocht het de Commissie om met een voorstel te komen ter voorkoming van SLAPP's. In zijn resolutie ⁽⁷⁾ van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de EU: oneigenlijk gebruik van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures om journalisten, ngo's en het maatschappelijk middenveld het zwijgen op te leggen, beklemtoonde het Europees Parlement nogmaals dat dit verschijnsel zich vaak voordoet en dat de slachtoffers ervan in de hele Unie doeltreffend moeten worden beschermd.

⁽⁵⁾ *Academic network on European citizenship rights, Ad hoc request — SLAPP in the EU context*, 29 mei 2020: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf, blz. 4 en *Academic network on European citizenship rights, Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study*, 30 juni 2021, https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en

⁽⁶⁾ P9_TA(2020)0320. In deze resolutie herhaalde het Parlement tevens de bewoordingen van zijn resolutie van 28 maart 2019 (P8_TA(2019)0328).

⁽⁷⁾ P9_TA(2021)0451.

- (16) Het platform van de Raad van Europa voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten ⁽⁸⁾ meldt ook een toenemend aantal waarschuwingen in verband met ernstige bedreigingen van de veiligheid van journalisten en de mediavrijheid in Europa, inclusief verschillende gevallen van gerechtelijke intimidatie. In het jaarverslag 2021 van de partnerverenigingen van het platform van de Raad van Europa voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten wordt uitdrukkelijk gewezen op de forse toename van de waarschuwingen in verband met SLAPP's die in 2020 werden gemeld voor het voorgaande jaar, zowel qua aantal als qua rechtsgebieden van de betrokken lidstaten van de Raad van Europa ⁽⁹⁾. In zijn aanbeveling betreffende de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren ⁽¹⁰⁾ van 13 april 2016 heeft de Raad van Europa zijn lidstaten aanbevolen om de nodige wetgevingsmaatregelen en/of andere maatregelen te treffen ter voorkoming van het lichtzinnige, vexatoire of kwaadwillige gebruik van het recht en van juridische procedures om journalisten en andere media-actoren te intimideren en het zwijgen op te leggen.
- (17) In de verslagen over de rechtsstaat 2020 ⁽¹¹⁾ en 2021 ⁽¹²⁾ van de Commissie wordt beklemtoond dat journalisten en anderen die betrokken zijn bij de bescherming van het openbaar belang in een aantal lidstaten steeds vaker te maken krijgen met bedreigingen en aanvallen in verband met hun publicaties en werkzaamheden, in verschillende vormen, waaronder het gebruik van SLAPP's.
- (18) Een schrijnend voorbeeld van het gebruik van gerechtelijke procedures tegen publieke participatie in de Unie is dat van de journaliste Daphne Caruana Galizia tegen wie, op het ogenblik dat ze werd vermoord, meer dan veertig civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures wegens laster en eerroof waren aangespannen in verband met haar onderzoekswerkzaamheden.
- (19) In het actieplan voor Europese democratie ⁽¹³⁾, dat de Commissie op 3 december 2020 heeft gepresenteerd, wordt de essentiële rol van vrije en pluriforme media in democratieën beklemtoond evenals het belang van het maatschappelijk middenveld. Er wordt onder meer gewezen op de belangrijke rol die onafhankelijke en pluriforme media spelen omdat zij ertoe bijdragen dat burgers in staat zijn weloverwogen beslissingen te nemen en omdat zij helpen de manipulatie van informatie en inmenging, met inbegrip van desinformatie, te bestrijden. In dat verband heeft de Commissie reeds Aanbeveling (EU) 2021/1534 aangenomen over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie ⁽¹⁴⁾. Het doel van die aanbeveling is veiliger arbeidsomstandigheden te waarborgen voor alle mediaprofessionals, zonder angst en intimidatie, zowel online als offline. Gezien de toenemende dreiging die kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie inhoudt voor de mediavrijheid en de publieke participatie, moet de Unie een samenhangende en doeltreffende aanpak ontwikkelen om dergelijke procedures tegen te gaan. Deze aanbeveling vormt een aanvulling op Aanbeveling (EU) 2021/1534 doordat hierin specifieke aanbevelingen worden verstrekt met betrekking tot kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. Deze aanbeveling gaat verder dan de bescherming van journalisten en andere mediaprofessionals en bestrijkt ook mensenrechtenverdedigers. Met deze aanbeveling wordt beoogd de specifieke dreiging aan te pakken die het gevolg is van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, en op die manier moet de correcte werking van de checks-and-balances in een gezonde democratie worden ondersteund. De lidstaten krijgen richtsnoeren om doeltreffende, passende en evenredige maatregelen te treffen voor de aanpak van dergelijke procedures en om in dit verband met name de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers te waarborgen. De aanbevolen maatregelen zouden ook bewustmaking en de ontwikkeling van deskundigheid moeten omvatten, met name bij rechtsbeoefenaars en de doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, zodat gewaarborgd wordt dat deze doelwitten ondersteuning kunnen krijgen en er betere monitoring beschikbaar is.

⁽⁸⁾ Sinds 2015 bevordert dit platform van de Raad van Europa de verzameling en verspreiding van informatie over ernstige punten van zorg betreffende de mediavrijheid en de veiligheid van journalisten in de lidstaten van de Raad van Europa. Bijdragende partnerorganisaties — uitgenodigde internationale ngo's of journalistenverenigingen — geven waarschuwingen over schendingen van de mediavrijheid en publiceren jaarverslagen over de toestand van de mediavrijheid en de veiligheid van journalisten in Europa. Van de lidstaten van de Raad van Europa wordt verwacht dat zij in actie komen, de problemen aanpakken en het platform op de hoogte brengen van de maatregelen die zij hebben genomen als reactie op de waarschuwingen. Het lage reactiepercentage van de lidstaten van de Raad van Europa die ook lidstaten van de EU zijn, toont aan dat er verdere actie nodig is. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>

⁽⁹⁾ In 2021 werden er 282 waarschuwingen gepubliceerd op het Platform voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten (coe.int), waaronder verschillende gevallen van gerechtelijke intimidatie, d.w.z. het opportunistische, willekeurige of vexatoire gebruik van wetgeving, onder meer wetgeving in verband met smaad, terrorismebestrijding, nationale veiligheid, hooliganisme of anti-extremisme. In het jaarverslag 2021 van de partnerverenigingen van het platform van de Raad van Europa voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten wordt gemeld dat in 2020, in vergelijking met het jaar daarvoor, zowel het aantal waarschuwingen als het aantal betrokken rechtsgebieden van de lidstaten van de Raad van Europa is gestegen 1680a2440e (coe.int).

⁽¹⁰⁾ Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van ministers aan de lidstaten over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1

⁽¹¹⁾ COM(2020) 580 final van 30 september 2020.

⁽¹²⁾ COM(2021) 700 final van 20 juli 2021.

⁽¹³⁾ COM(2020) 790 final van 3 december 2020.

⁽¹⁴⁾ Aanbeveling (EU) 2021/1534 van de Commissie van 16 september 2021 over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie (PB L 331 van 20.9.2021, blz. 8).

- (20) Om doeltreffende bescherming te bieden tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie en om te voorkomen dat dit verschijnsel in de Unie voet aan de grond krijgt, zouden de lidstaten in hun respectieve wettelijke kaders voor civielrechtelijke, strafrechtelijke, handelsrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures, de nodige waarborgen moeten opnemen om dergelijke gerechtelijke procedures aan te pakken, met volledige eerbiediging van de democratische waarden en de grondrechten, met inbegrip van het recht op een onpartijdig gerecht en het recht op vrijheid van meningsuiting. Om consistente en doeltreffende bescherming te bieden tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, zouden de lidstaten ernaar moeten streven de mogelijkheid te bieden om zaken in een vroeg stadium te seponeren. Zij zouden er tevens naar moeten streven te voorzien in andere rechtsmiddelen tegen onrechtmatige gerechtelijke procedures, namelijk kostenveroordeling, zodat een eiser die een onrechtmatige gerechtelijke procedure tegen publieke participatie heeft ingeleid, kan worden verplicht alle kosten van de procedure te dragen, schadeloosstelling voor alle natuurlijke of rechtspersonen die schade hebben geleden ten gevolge van een onrechtmatige gerechtelijke procedure tegen publieke participatie, en de mogelijkheid om doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen op te leggen aan de partij die een onrechtmatige gerechtelijke procedure tegen publieke participatie heeft ingesteld. Gerechten de mogelijkheid geven om straffen op te leggen, heeft voornamelijk tot doel eisers ervan te weerhouden onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie in te leiden. Dergelijke straffen zouden evenredig moeten zijn met de geconstateerde elementen van misbruik. Wanneer gerechten bedragen voor boeten vaststellen, zouden zij rekening kunnen houden met de mate waarin de procedures een schadelijk of remmend effect kunnen hebben op de publieke participatie, onder meer in verband met de aard van de vordering, de vraag of de eiser meerdere of onderling afgestemde procedures in soortgelijke aangelegenheden heeft ingeleid en de vraag of er pogingen zijn ondernomen om de verweerder te intimideren, te pesten of te bedreigen.
- (21) De lidstaten zouden ernaar moeten streven om in hun nationale recht voor binnenlandse rechtszaken soortgelijke waarborgen op te nemen als die welke zijn opgenomen in instrumenten van de Unie voor de aanpak van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie in civielrechtelijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Daardoor zou een consistente en doeltreffende bescherming tegen dergelijke gerechtelijke procedures worden geboden en dat zou mee beletten dat dit verschijnsel voet aan de grond krijgt in de Unie.
- (22) De lidstaten zouden meer bepaald hun rechtskaders die van toepassing zijn op smaad moeten herzien om ervoor te zorgen dat eisers de bestaande begrippen en definities niet tegen journalisten of mensenrechtenverdedigers kunnen gebruiken in het kader van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
- (23) Om een remmend effect op het openbare debat te voorkomen, zouden de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat straffen voor smaad niet buitensporig en onevenredig zijn. Zij zouden bijzondere aandacht moeten besteden aan de richtsnoeren en aanbevelingen van de Raad van Europa ⁽¹⁵⁾, waarin het rechtskader voor smaad wordt behandeld, met name het strafrecht. In dit verband worden de lidstaten ertoe aangespoord gevangenisstraffen voor smaad uit hun rechtskader te schrappen. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft in haar Resolutie 1577 (2007) ⁽¹⁶⁾ haar lidstaten die nog steeds in gevangenisstraffen voor smaad voorzien, verzocht om deze onverwijld af te schaffen, ook al worden zij in de praktijk niet opgelegd. De lidstaten worden ook aangemoedigd om smaadzaken bij voorkeur te behandelen met behulp van het bestuursrecht of het burgerlijk recht, op voorwaarde dat de bepalingen daarvan een minder bestraffend effect hebben dan die van het strafrecht ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Zie onder meer Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), Resolutie 1577, *Towards decriminalisation of defamation* (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>, PACE, Aanbeveling 1814, *Towards decriminalisation of defamation* (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>, Secretariaat-Generaal van de Raad van Europa, *Study on Freedom of expression and defamation. A study of the case-law of the European Court of Human Rights* (2012) <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>, en meest recentelijk, Raad van Europa, *Study of the case law of the European Court of Human Rights* (2016) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>

⁽¹⁶⁾ PACE-Resolutie 1577 (2007) van 4 oktober 2007, *Towards decriminalisation of defamation*, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>

⁽¹⁷⁾ Zie ook Verenigde Naties, Mensenrechtencomité, Algemene opmerking nr. 34 — Artikel 19: Vrijheid van mening en meningsuiting, 12 september 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> en Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Bureau van de vertegenwoordiger voor mediavrijheid, *Special Report — Legal Harassment and Abuse of the Judicial System against the Media*, 23 november 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf

- (24) Smaadzaken behandelen vanuit strafrechtelijk oogpunt zou slechts als laatste redmiddel mogen worden gebruikt en in plaats daarvan zou de voorkeur moeten worden gegeven aan reacties via het bestuursrecht of het civiel recht conform de richtsnoeren van internationale organisaties. Het Comité voor de rechten van de mens van de Verenigde Naties ⁽¹⁸⁾ en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa ⁽¹⁹⁾ hebben aanbevolen om smaad uit het strafrecht te schrappen. Ook de Raad van Europa heeft daarover kritische opmerkingen gemaakt ⁽²⁰⁾.
- (25) Het recht op de bescherming van persoonsgegevens is nader gepreciseerd in Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²¹⁾. Het recht op bescherming van persoonsgegevens is geen absoluut recht. In artikel 85 AVG is bepaald dat de lidstaten het recht op bescherming van persoonsgegevens wettelijk in overeenstemming moeten brengen met het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, daaronder begrepen de verwerking voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingen.
- (26) De lidstaten zouden zelfregulerende instanties en verenigingen van rechtsbeoefenaars moeten aanmoedigen om, waar nodig, hun deontologische normen, met inbegrip van hun gedragscodes, af te stemmen op deze aanbeveling. De lidstaten zouden er, indien relevant, ook voor moeten zorgen dat de deontologische normen aan de hand waarvan ernaar wordt gestreefd rechtsbeoefenaars te ontmoedigen of te verbieden gedrag te vertonen dat mogelijk misbruik van rechtsmiddelen of misbruik van hun andere professionele verantwoordelijkheden ten aanzien van de integriteit van juridische procedures vormt, en de bijbehorende tuchtstraffen, ook gelden voor kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. Dit zou vergezeld moeten gaan van passende bewustmakings- en opleidingsactiviteiten om de kennis en doeltreffendheid te verhogen van bestaande deontologische normen die relevant zijn voor kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
- (27) Rechtsbeoefenaars zijn belangrijke actoren in kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, omdat zij rechtzoekenden vertegenwoordigen, vervolging instellen tegen personen of geschillen beslechten. Het is dan ook van cruciaal belang dat zij beschikken over de nodige kennis en vaardigheden om dat te doen. De lidstaten zouden opleidingsmogelijkheden voor die rechtsbeoefenaars moeten ondersteunen en hen die mogelijkheden moeten bieden. Opleiding zou substantieel kunnen bijdragen tot de vergroting van hun kennis en capaciteit om kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie op te sporen, ook wanneer er een derde land bij betrokken is, en er passend op te reageren. Die opleiding zou moeten worden gericht op het juridisch en justitieel personeel op alle niveaus van de rechtspraak, met inbegrip van rechters, aanklagers, personeel van gerechten en van het openbaar ministerie, evenals andere rechtsbeoefenaars die bij de rechtspraak betrokken zijn of op een andere manier deelnemen aan de rechtsbedeling, ongeacht de definitie in het intern recht, de rechtspositie of de interne organisatie op regionaal en plaatselijk niveau, waar er in eerste instantie kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen worden aangespannen. Die opleiding zou ook moeten worden gericht op andere rechtsbeoefenaars zoals gekwalificeerde advocaten. De ontwikkeling van lokale opleidingscapaciteit kan bijdragen tot de duurzaamheid van de opleiding op lange termijn.
- (28) De uitbreiding van dergelijke opleiding naar journalisten, leden van persraden, mediaprofessionals en mensenrechtenverdedigers zou hen bij de confrontatie met dergelijke gerechtelijke procedures helpen deze als zodanig te herkennen en hen cruciale juridische vaardigheden aanreiken om het risico te beperken dat zij aan kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie worden blootgesteld of hen uitrusten met de juiste kennis om deze aan te pakken. Het zou hen tevens in staat stellen om gedegen verslag uit te brengen over SLAPP's. De journalistenopleiding zou ook betrekking moeten hebben op de ethische normen en richtsnoeren van nationale pers- of mediaraden. Om bij te dragen aan de algehele capaciteitsopbouw en de institutionele respons op kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie te versterken, zouden bij die opleiding ook de gegevensbeschermingsautoriteiten, nationale mensenrechteninstellingen, ombudsdiensten en toezichthouders op de media kunnen worden betrokken.

⁽¹⁸⁾ Verenigde Naties, Mensenrechtencomité, Algemene opmerking nr. 34 — Artikel 19: Vrijheid van mening en meningsuiting, 12 september 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

⁽¹⁹⁾ Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Bureau van de vertegenwoordiger voor mediavrijheid, *Special Report — Legal Harassment and Abuse of the Judicial System against the Media*, 23 november 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

⁽²⁰⁾ Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van ministers aan de lidstaten over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren, zie punt 6.

⁽²¹⁾ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming, AVG) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

- (29) Aanbieders van juridische opleidingen en verenigingen voor rechtsbeoefenaars bevinden zich in een goede positie om opleiding te verstrekken over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, en om de doelstellingen van die opleiding te bepalen en de geschiktste opleidingsmethode te beoordelen. Wanneer rechtsbeoefenaars opleiding verstrekken aan andere rechtsbeoefenaars, biedt dit iedereen de kans in groep te leren, ervaringen uit te wisselen en het wederzijds vertrouwen te bevorderen. De uitwisseling van relevante praktijken op Europees niveau zou moeten worden bevorderd, onder meer met de steun van de Commissie en met inschakeling van het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO). De betrokkenheid van rechtsbeoefenaars en hun beroepsverenigingen, vanaf de opstelling van behoefteanalyses tot de evaluatie van de resultaten, is van zeer groot belang om de doeltreffendheid en duurzaamheid van de opleidingsactiviteiten te waarborgen.
- (30) De opleiding zou betrekking moeten hebben op de vrijheid van meningsuiting en van informatie en andere grondrechten, in het kader van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het intern recht, en zou praktische richtsnoeren moeten omvatten over de toepassing van de relevante jurisprudentie, beperkingen op en koppeling tussen de grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, procedurele waarborgen en andere relevante bepalingen van het intern recht. Daarbij zou naar behoren rekening moeten worden gehouden met het door de Raad van Europa opgestelde handboek voor rechtsbeoefenaars betreffende de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting in het kader van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ⁽²²⁾.
- (31) Opleiding zou, onder meer, betrekking moeten hebben op de bescherming van persoonsgegevens die mogen worden gebruikt om kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie in te leiden. Ook zou er aandacht moeten worden besteed aan de manipulatie van informatie en aan inmenging, met inbegrip van desinformatie.
- (32) In de opleiding zou rekening moeten worden gehouden met het nationale rechtskader en de interne context. Wanneer dit op een gestructureerde en samenhangende wijze wordt gecombineerd met de door de Raad van Europa ontwikkelde richtsnoeren, met getuigenissen van doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie en met de beste praktijken uit andere lidstaten, zou dit kunnen bijdragen tot het behalen van de leerdoelstellingen in verband met opleiding over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures. Opleiding kan ook worden gebruikt om de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten te bevorderen.
- (33) Om een breder publiek te bereiken en ondersteuning te bevorderen, zou opleiding over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie ook optimaal gebruik moeten maken van nieuwe technologieën, zoals onlinecursussen. Toegang tot e-resources, actueel studiemateriaal en op zichzelf staande leerinstrumenten over de toepasselijke wetgeving en richtsnoeren zouden de voordelen van dergelijke opleidingsactiviteiten kunnen aanvullen.
- (34) Om de synergie met soortgelijke initiatieven betreffende de opleiding van rechtsbeoefenaars te bevorderen, zouden opleidingsmodules in verband met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen worden opgenomen in opleiding over aanverwante onderwerpen, zoals vrijheid van meningsuiting en rechtsethiek. Het gebruik van bestaande materialen en opleidingspraktijken, zoals die welke worden gepromoot op het Europees e-justitieportaal, de *Global Toolkit for Judicial Actors* van Unesco ⁽²³⁾ en de onlinecursussen van de Raad van Europa in het kader van het Europees programma voor mensenrechteneducatie voor rechtsbeoefenaars (*European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals — HELP*) ⁽²⁴⁾ zou moeten worden aangemoedigd.
- (35) Wanneer kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie worden opgenomen in de studieprogramma's voor rechten en journalistiek, zouden rechtsbeoefenaars en journalisten worden toegerust met betere kennis, zodat zij dergelijke procedures makkelijker zouden herkennen en zouden zij beschikken over specifieke kennis om dienovereenkomstig te reageren; bovendien zou dit de ontwikkeling van deskundigheid en professionele competenties bij docenten ondersteunen. Die kennis zou door hogeronderwijsinstellingen kunnen worden verstrekt in aanvullende cursussen of seminars tijdens de laatste jaren van een opleiding, bijvoorbeeld aan rechtenstudenten en studenten journalistiek.
- (36) De lidstaten zouden ondersteuning moeten bieden bij bewustmakingscampagnes over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie die worden georganiseerd door onder meer nationale entiteiten, waaronder nationale mensenrechteninstellingen en maatschappelijke organisaties.

⁽²²⁾ Raad van Europa, *Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights — A handbook for legal practitioners* (2017), <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>

⁽²³⁾ *Global toolkit for judicial actors: international legal standards on freedom of expression, access to information and safety of journalists* (2021) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>

⁽²⁴⁾ <https://www.coe.int/en/web/help/home>

- (37) Communicatieactiviteiten over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie zouden de vorm kunnen aannemen van publicaties, berichten, openbare vergaderingen, conferenties, workshops en webinars.
- (38) De doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie hebben het vaak moeilijk om informatie te vinden over de beschikbare ondersteuningsmiddelen. Om gemakkelijker te kunnen vaststellen welke entiteiten of instanties er bijstand kunnen verlenen in verband met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures en om de doeltreffendheid van de ondersteuning in verband met dergelijke procedures te waarborgen, zou informatie kunnen worden verzameld en op één enkel punt kosteloos, op een gemakkelijk toegankelijke manier beschikbaar kunnen worden gesteld. Daartoe zou elke lidstaat één nationaal knooppunt moeten oprichten waar informatie over beschikbare middelen wordt verzameld en gedeeld.
- (39) Een onderliggende doelstelling van bewustmakingsactiviteiten betreffende kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie zou moeten zijn de burger bewuster te maken van het belang van een openbare ruimte waar democratische participatie mogelijk is en waar de burgers toegang krijgen tot pluriforme standpunten en betrouwbare informatie, zonder vooroordelen.
- (40) Om de doelmatigheid van bewustmakingscampagnes te garanderen, zouden deze moeten worden gecoördineerd met de nationale knooppunten en andere bevoegde autoriteiten. Ook zou er moeten worden gestreefd naar synergie met bewustmakingscampagnes over aanverwante onderwerpen zoals campagnes die gericht zijn op de bevordering van een open, vrij en eerlijk debat en de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting, en naar integratie met bewustmakingsactiviteiten die een actieve burgerparticipatie, pluriforme standpunten en toegang tot betrouwbare informatie bevorderen. Waar relevant zou er ook moeten worden gestreefd naar de versterking van de weerbaarheid op het gebied van media, informatiegelletterdheid, journalistieke normen en feitenonderzoek in de context van maatregelen tegen desinformatie, manipulatie van informatie en inmenging, ook vanuit het buitenland. Het doelpubliek zou onder meer specifieke groepen kunnen omvatten, zoals mediaprofessionals, rechtsbeoefenaars en leden van maatschappelijke organisaties, communicatieprofessionals, academici, denktanks, politici, ambtenaren, overheden en particuliere ondernemingen.
- (41) De lidstaten zouden, met alle middelen die zij dienstig achten, de beschikbaarheid moeten waarborgen van informatie over de procedurele waarborgen en andere waarborgen in hun nationale rechtskaders, onder meer informatie over entiteiten of instanties waarmee contact kan worden opgenomen voor bijstand in verband met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
- (42) Dergelijke ondersteuningsmiddelen kunnen advocatenkantoren omvatten die de doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie pro deo verdedigen, de wetswinkels van universiteiten die dergelijke steun verstrekken, organisaties die SLAPP's registreren en er verslag over uitbrengen, en organisaties die financiële en andere bijstand verlenen aan de doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures.
- (43) De doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie moeten voldoende worden toegerust om dergelijke procedures het hoofd te bieden. Het is dan ook noodzakelijk dat er in de lidstaten capaciteiten worden ontwikkeld om steun te verlenen aan de personen tegen wie dergelijke procedures zijn gericht. De lidstaten zouden financiering moeten bieden aan organisaties die doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures begeleiden en steunen en zouden de financiering die op Unieniveau beschikbaar is, bekender moeten maken bij die organisaties.
- (44) Een meer systematische monitoring van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie is noodzakelijk om dit fenomeen beter te kunnen aanpakken. De verzamelde gegevens zouden voldoende informatie moeten bevatten voor de autoriteiten en andere relevante belanghebbenden teneinde dit fenomeen te kunnen kwantificeren en beter te kunnen begrijpen, onder meer met het oog op de verstrekking van de nodige steun aan de doelwitten ervan. De lidstaten zouden, rekening houdend met hun institutionele regelingen betreffende gerechtelijke statistieken⁽²⁵⁾, een of meer autoriteiten de opdracht moeten geven om gegevens te verzamelen en te aggregeren in verband met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie die bij de nationale gerechten zijn ingeleid. Deze autoriteiten kunnen de gegevens bij verschillende belanghebbenden verzamelen. Ter vergemakkelijking van de gegevensverzameling kunnen de

⁽²⁵⁾ Zie de richtsnoeren over gerechtelijke statistieken van de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (Cepej), aangenomen tijdens haar 12e plenaire vergadering (Straatsburg, 10-11 december 2008) — CEPEJ-GT-EVAL (coe.int).

autoriteiten aan wie de opdracht is gegeven om gegevens te verzamelen contactpunten oprichten zodat gerechtelijke overheden, beroepsorganisaties, niet-gouvernementele organisaties, mensenrechtenverdedigers, journalisten en andere belanghebbenden gegevens kunnen uitwisselen over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures. De lidstaten zouden een van deze autoriteiten moeten belasten met de coördinatie van de informatie en met, vanaf eind 2023, de jaarlijkse rapportage aan de Commissie van de op nationaal niveau verzamelde geaggregeerde gegevens. De lidstaten zouden de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens moeten waarborgen. Daartoe zouden zij er zorg voor moeten dragen dat de gegevensverzameling verloopt volgens professionele normen en dat de autoriteiten die met de gegevensverzameling en het bijhouden van de statistieken zijn belast, voldoende autonomie genieten. De vereisten inzake gegevensbescherming moeten in acht worden genomen.

- (45) Wanneer aan autoriteiten de opdracht tot gegevensverzameling en -rapportage wordt gegeven, zouden de lidstaten kunnen overwegen om synergie tot stand te brengen met relevante instrumenten op het gebied van de rechtsstaat en de bescherming van de grondrechten. Nationale mensenrechteninstellingen kunnen, in voorkomend geval, een belangrijke rol spelen, en ook andere entiteiten zoals ombudsdiensten, gelijkheidsorganen of bevoegde overheden zoals die welke zijn aangewezen uit hoofde van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁶⁾ kunnen relevant zijn. Nationale knooppunten die een overzicht bieden van ondersteuningsmiddelen en van de entiteiten of autoriteiten die gegevens verzamelen en rapporteren, zouden in dezelfde organisatie kunnen worden ondergebracht, rekening houdend met de in deze aanbeveling beschreven vereisten en criteria.
- (46) De autoriteiten die met de gegevensverzameling zijn belast, zouden informatie over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie moeten bekendmaken op hun websites, in toegankelijke formaten en, waar nodig, via andere passende instrumenten. Wanneer zij dat doen, zouden zij er zorg voor moeten dragen dat de grondrechten, met inbegrip van het recht op privacy en op de bescherming van persoonsgegevens, van degenen die betrokken zijn bij kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie ten volle worden geëerbiedigd.
- (47) Om een beeld te krijgen van de duur van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures, zou, waar mogelijk, nauwkeurige informatie moeten worden verzameld over de gebeurtenissen, handelingen of acties die dergelijke procedures in gang hebben gezet of hebben beëindigd en over de datums waarop deze hebben plaatsgevonden. De verzamelde gegevens zouden, voor zover relevant, ook informatie moeten bevatten over de achtergrond van een zaak, bijvoorbeeld het feit dat er in het verleden herhaaldelijk gerechtelijke procedures zijn gevoerd tegen dezelfde verweerder of door dezelfde eiser.
- (48) Zo nodig zou de door de Commissie opgerichte EU-deskundigengroep ter bestrijding van SLAPP's ⁽²⁷⁾ ondersteuning kunnen verlenen aan de ontwikkeling — in alle lidstaten — van vergelijkbare criteria die gemakkelijk kunnen worden toegepast door de autoriteiten die zijn belast met de verzameling en rapportage van gegevens over kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
- (49) De EU-deskundigengroep ter bestrijding van SLAPP's ondersteunt de uitwisseling en verspreiding van praktijken en kennis bij personen die deskundig zijn op het gebied van aangelegenheden in verband met SLAPP's. Die deskundigengroep zou onder meer technische bijstand kunnen verlenen aan autoriteiten bij de oprichting van knooppunten, de ontwikkeling van opleidingsmateriaal en de organisatie van juridische bijstand.
- (50) Het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (CERV), dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2021/692 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁸⁾, heeft tot doel de in de Verdragen en het Handvest verankerde rechten en waarden te beschermen en te bevorderen. Met het oog op de instandhouding en de verdere ontwikkeling van democratische samenlevingen die op de rechtsstaat gestoeld zijn, voorziet het CERV-programma onder meer in de mogelijkheid om activiteiten te financieren die verband houden met capaciteitsopbouw en bewustmaking inzake het Handvest, met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting. Het programma "Justitie", dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2021/692 ⁽²⁹⁾, voorziet onder meer in de mogelijkheid om activiteiten te financieren die verband houden met justitiële opleiding, met het oog op de bevordering van een gemeenschappelijke, op de rechtsstaat gebaseerde, juridische en justitiële cultuur, en om de consistente en effectieve uitvoering van de rechtsinstrumenten van de Unie die relevant zijn in de context van het programma te ondersteunen en te bevorderen,

⁽²⁶⁾ 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).

⁽²⁷⁾ Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen (europa.eu).

⁽²⁸⁾ Verordening (EU) 2021/692 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) nr. 390/2014 van de Raad (PB L 156 van 5.5.2021, blz. 1).

⁽²⁹⁾ Verordening (EU) 2021/692 heeft als doel bij te dragen tot de ontwikkeling van een Europese rechtsruimte en de democratie, de rechtsstaat en de bescherming van de grondrechten te versterken.

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

VOORWERP

1. Deze aanbeveling bevat richtsnoeren voor de lidstaten om doeltreffende, passende en evenredige maatregelen te treffen voor de aanpak van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie en voor de bescherming van met name journalisten en mensenrechtenverdedigers tegen dergelijke procedures, met volledige eerbiediging van de democratische waarden en de grondrechten.

TOEPASSELIJKE KADERS

2. Als algemene regel zouden de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat hun toepasselijke rechtskaders voorzien in de nodige waarborgen om kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie aan te pakken, met volledige eerbiediging van de democratische waarden en de grondrechten, met inbegrip van het recht op een onpartijdig gerecht en het recht op vrijheid van meningsuiting.
3. De lidstaten zouden ernaar moeten streven ervoor te zorgen dat er procedurele waarborgen beschikbaar zijn om kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke zaken tegen publieke participatie in een vroeg stadium te seponeren. Zij zouden er tevens naar moeten streven te voorzien in andere rechtsmiddelen tegen onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, namelijk kostenveroordeling, wat betekent dat een eiser die een onrechtmatige gerechtelijke procedure tegen publieke participatie heeft ingeleid, kan worden verplicht alle kosten van de procedure te dragen, schadeloosstelling voor alle natuurlijke of rechtspersonen die schade hebben geleden ten gevolge van een onrechtmatige gerechtelijke procedure tegen publieke participatie, en de mogelijkheid om doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen op te leggen aan de partij die een onrechtmatige gerechtelijke procedure tegen publieke participatie heeft ingeleid.
4. De lidstaten zouden ernaar moeten streven om in hun nationale recht voor binnenlandse rechtszaken soortgelijke waarborgen op te nemen als die welke zijn opgenomen in instrumenten van de Unie voor de aanpak van kennelijk ongegronde of onrechtmatige procedures tegen publieke participatie in civielrechtelijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen.
5. De lidstaten zouden er zorg voor moeten dragen dat hun regels die op smaad van toepassing zijn geen onrechtmatige gevolgen hebben voor de vrijheid van meningsuiting, voor het bestaan van een open, vrij en pluriform mediaklimaat, en voor de publieke participatie.
6. De lidstaten zouden er zorg voor moeten dragen dat hun regels die op smaad van toepassing zijn, inclusief de begrippen in verband daarmee, voldoende duidelijk zijn, zodat het risico dat zij foutief worden gebruikt of worden misbruikt, kleiner wordt.
7. De lidstaten zouden er tevens voor moeten zorgen dat straffen voor smaad niet buitensporig of onevenredig zijn. De lidstaten zouden zo veel mogelijk rekening moeten houden met de richtsnoeren en aanbevelingen van de Raad van Europa ⁽³⁰⁾ die betrekking hebben op het rechtskader voor smaad, en met name het strafrecht. In dit verband worden de lidstaten ertoe aangespoord gevangenisstraffen voor smaad uit hun rechtskader te schrappen. De lidstaten worden ertoe aangemoedigd smaadzaken bij voorkeur te behandelen met behulp van het bestuursrecht of het burgerlijk recht ⁽³¹⁾, mits de bepalingen daarvan een minder bestraffend effect hebben dan die van het strafrecht.

⁽³⁰⁾ Zie onder meer Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), Resolutie 1577, *Towards decriminalisation of defamation* (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>, PACE, Aanbeveling 1814, *Towards decriminalisation of defamation* (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>, Secretariaat-Generaal van de Raad van Europa, *Study on Freedom of expression and defamation. A study of the case-law of the European Court of Human Rights* (2012) <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>, en meest recentelijk, Raad van Europa, *Study of the case law of the European Court of Human Rights* (2016) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>

⁽³¹⁾ Ook buiten de Raad van Europa (zie vorige voetnoot) is er een groeiende internationale vraag naar de decriminalisering van smaad. Zie ook Verenigde Naties, Mensenrechtencomité, Algemene opmerking nr. 34 — Artikel 19: Vrijheid van mening en meningsuiting, 12 september 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> en Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Bureau van de vertegenwoordiger voor mediavrijheid, *Special Report — Legal Harassment and Abuse of the Judicial System against the Media*, 23 november 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf

8. De lidstaten zouden in hun wetgeving moeten streven naar een toereikende koppeling tussen het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie om deze twee rechten met elkaar in overeenstemming te brengen, zoals is voorgeschreven door artikel 85, lid 2, van Verordening (EU) 2016/679.
9. De lidstaten zouden passende maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de deontologische regels voor het gedrag van rechtsbeoefenaars en de tuchtstraffen voor inbreuken op die regels rekening houden met en voorzien in passende maatregelen om kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie te ontmoedigen. De lidstaten zouden zelfregulerende instanties en verenigingen van rechtsbeoefenaars moeten aanmoedigen om hun deontologische normen, met inbegrip van hun gedragscodes, in overeenstemming te brengen met deze aanbeveling. Tevens worden passende bewustmaking en opleiding aanbevolen.

OPLEIDING

10. De lidstaten zouden opleidingsmogelijkheden in verband met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie voor rechtsbeoefenaars, zoals juridisch en justitieel personeel op alle niveaus van de rechtspraak, gekwalificeerde advocaten en mogelijke doelwitten van dergelijke procedures, moeten ondersteunen. De opleidingen zouden vooral gericht moeten zijn op de opbouw van deskundigheid om dergelijke procedures op te sporen en er passend op te reageren.
11. De lidstaten zouden verenigingen van rechtsbeoefenaars en aanbieders van juridische opleiding moeten aanmoedigen opleiding aan te bieden over de manier waarop moet worden omgegaan met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. De Commissie zal aanbieders van opleiding op Europees niveau, zoals het Europees netwerk voor justitiële opleiding, aanmoedigen om een dergelijke opleiding te verstrekken. Rechtsbeoefenaars en hun beroepsverenigingen zouden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling, organisatie, uitvoering en evaluatie van de opleiding.
12. De opleiding zou betrekking moeten hebben op de relevante aspecten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij zou praktische richtsnoeren moeten omvatten over de manier waarop het Unierecht, de nationale jurisprudentie, de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens moeten worden toegepast, over de wijze waarop kan worden nagegaan of beperkingen op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting voldoen aan de vereisten die zijn vastgesteld bij respectievelijk artikel 52 van het Handvest en artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en over de relatie tussen de vrijheid van meningsuiting en van informatie en de andere grondrechten.
13. De opleiding zou ook betrekking moeten hebben op de procedurele waarborgen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, voor zover die er zijn, en op de rechtsmacht en het desbetreffende toepasselijke recht in grondrechtzaken en in strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken.
14. De opleidingsactiviteiten zouden ook betrekking moeten hebben op de verplichting van de lidstaten om, uit hoofde van Verordening (EU) 2016/679, de bescherming van persoonsgegevens bij wet in overeenstemming te brengen met het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie. Zij zouden betrekking moeten hebben op de daartoe door de lidstaten vastgestelde regels en op de specifieke uitzonderingen op of afwijkingen van Verordening (EU) 2016/679 die van toepassing zijn op gegevensverwerking voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen ⁽³²⁾. Er zou terdege rekening moeten worden gehouden met de in de bijlage bij deze aanbeveling vermelde elementen.
15. De lidstaten zouden moeten overwegen om deze opleiding op te nemen in de opleiding inzake vrijheid van meningsuiting en rechtsethiek.
16. De opleiding voor journalisten, andere mediaprofessionals en mensenrechtenverdedigers zou hun capaciteit moeten versterken om om te gaan met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. Daarbij zou de aandacht vooral gericht moeten zijn op de herkenning van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, op de manier waarop doelwitten van dergelijke procedures daarmee moeten omgaan en op informatie over hun rechten en verplichtingen, zodat zij de nodige stappen kunnen ondernemen om zich tegen dergelijke procedures te beschermen. De journalistenopleiding zou ook betrekking moeten hebben op de ethische normen en richtsnoeren die door nationale pers- of mediaraden zijn aangenomen.

⁽³²⁾ Voor meer informatie over de omzetting van artikel 85 AVG in intern recht, zie het betrokken werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 26.

17. De lidstaten zouden hogeroponderwijsinstellingen kunnen aanmoedigen in hun leerplannen, vooral in rechten- en journalistiekopleidingen, kennis op te nemen over de identificatie van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
18. De opleiding zou getuigenissen kunnen omvatten van doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. In de opleiding zou ook de uitwisseling van ervaring tussen de lidstaten kunnen worden bevorderd, door optimaal gebruik te maken van de kennis die is ontwikkeld in het kader van de EU-deskundigengroep ter bestrijding van SLAPP's.

BEWUSTMAKING

19. De lidstaten worden ertoe aangespoord om steun te verlenen aan initiatieven, met inbegrip van die van nationale mensenrechteninstellingen en maatschappelijke organisaties, die gericht zijn op bewustmaking en op de organisatie van informatiecampaagnes betreffende kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. Daarbij zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke doelwitten van dergelijke procedures.
20. Bewustmakingsactiviteiten zouden erop gericht moeten zijn de problematiek van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie op een eenvoudige en toegankelijke manier uit te leggen, zodat die procedures gemakkelijk kunnen worden herkend.
21. Bij bewustmakingsactiviteiten zou informatie moeten worden verstrekt over bestaande structurele ondersteuning, met verwijzing naar nationale knooppunten die informatie over beschikbare bronnen verzamelen en delen. In het kader van de bewustmakingsactiviteiten zou ook een duidelijk overzicht moeten geboden van de wettelijke verweermiddelen in de nationale rechtskaders die kunnen worden gebruikt wanneer er sprake is van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, met uitleg over hoe deze doeltreffend kunnen worden ingezet.
22. Bewustmakingscampagnes ter bestrijding van negatieve attitudes, stereotypen en vooroordelen kunnen ook betrekking hebben op kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
23. Bevordering van het inzicht in de aard en omvang van de gevolgen van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie zou deel moeten uitmaken van bewustmakingsactiviteiten betreffende het recht op vrijheid van meningsuiting die gericht zijn op specifieke groepen, zoals mediaprofessionals, rechtsbeoefenaars, leden van maatschappelijke organisaties, academici, denktanks, communicatieprofessionals, ambtenaren, overheden en particuliere ondernemingen.

STEUNMECHANISMEN

24. De lidstaten zouden er zorg voor moeten dragen dat doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie toegang hebben tot individuele en onafhankelijke steun. Daartoe zouden de lidstaten organisaties moeten aanwijzen en steunen die dergelijke doelwitten begeleiden en bijstand verlenen. Die organisaties kunnen verenigingen van rechtsbeoefenaars zijn, media- en persraden, overkoepelende organisaties van mensenrechtenverdedigers, verenigingen op Unie- en nationaal niveau, advocatenkantoren die pro deo doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie verdedigen, wetswinkels van universiteiten en andere niet-gouvernementele organisaties.
25. Elke lidstaat zou een knooppunt moeten oprichten dat informatie verzamelt en deelt over alle organisaties die begeleiding en steun verlenen aan doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie.
26. De lidstaten worden ertoe aangespoord gebruik te maken van nationale en Uniefinanciering om financiële steun te verlenen en de financiering die op Unieniveau beschikbaar is bekender te maken ten behoeve van organisaties die begeleiding en steun verlenen aan doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, zodat deze organisaties over voldoende middelen beschikken om snel te reageren op dergelijke procedures.

27. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat verweerders in kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie beschikken over betaalbare en vlot toegankelijke rechtsbijstand.
28. De lidstaten zouden de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen organisaties die begeleiding en steun verlenen aan doelwitten van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie moeten bevorderen.

GEGEVENSVERZAMELING, RAPPORTAGE EN MONITORING

29. De lidstaten zouden, rekening houdend met hun institutionele regelingen betreffende gerechtelijke statistieken, een of meer autoriteiten de opdracht moeten geven om, met volledige inachtneming van de vereisten inzake gegevensbescherming, gegevens te verzamelen en te aggregeren in verband met kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie die in hun rechtsgebied zijn ingeleid. De lidstaten zouden één autoriteit moeten belasten met de coördinatie van de informatie en met, vanaf eind 2023, de jaarlijkse rapportage aan de Commissie van de op nationaal niveau verzamelde geaggregeerde gegevens, waarbij de vereisten inzake gegevensbescherming volledig in acht worden genomen. De Commissie zal jaarlijks een samenvatting van de ontvangen bijdragen bekendmaken.
30. Waar nodig zou de EU-deskundigengroep ter bestrijding van SLAPP's de ontwikkeling en het optimale gebruik van normen en modellen in verband met gegevensverzameling kunnen ondersteunen.
31. De in punt 29 bedoelde gegevens zouden het volgende moeten omvatten:
 - a) het aantal kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie dat in het betrokken jaar is ingeleid;
 - b) vanaf 2022 het aantal kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke zaken tegen publieke participatie dat in een vroeg stadium is geseponeerd, hetzij ten gronde, hetzij om procedurele redenen;
 - c) het aantal gerechtelijke procedures, ingedeeld naar type verweerder (bv. journalist, mensenrechtenverdediger, mediakanaal);
 - d) het aantal gerechtelijke procedures, ingedeeld naar type eiser (bv. politicus, particulier, bedrijf, eisers die een buitenlandse entiteit zijn);
 - e) cijfers over publieke participaties die hebben geleid tot de inleiding van gerechtelijke procedures;
 - f) cijfers over het geraamde bedrag van de initiële schadevergoeding die door de eisers werd gevorderd;
 - g) een beschrijving van de verschillende rechtsgrondslagen die door eisers worden gebruikt en de bijbehorende cijfers;
 - h) cijfers over de duur van de procedures, in elke aanleg;
 - i) cijfers over grensoverschrijdende elementen, en
 - j) voor zover beschikbaar, andere gegevens, onder meer over gerechtskosten en, waar relevant en passend, relevante cijfers over de historische achtergrond van de zaken.
32. De in punt 29 bedoelde autoriteit die is belast met de coördinatie, zou de gegevens in een toegankelijk formaat moeten bekendmaken op haar website, en, waar nodig, via andere passende instrumenten, waarbij zij de nodige regelingen treft om de bescherming van de rechten van degenen die betrokken zijn bij kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie te waarborgen.

SLOTBEPALINGEN

33. De lidstaten zouden ten volle gebruik moeten maken van de financiële steun die op Unieniveau beschikbaar is om de specifieke bepalingen van deze aanbeveling uit te voeren, en zij zouden de financieringsmogelijkheden die beschikbaar zijn voor publieke en particuliere entiteiten, met inbegrip van maatschappelijke organisaties, moeten bevorderen, met name in het kader van het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (CERV-programma) en het programma "Justitie".

34. De lidstaten zouden, met inachtneming van de regels inzake gegevensbescherming, uiterlijk eind 2023 en vervolgens op verzoek de Commissie een verslag moeten toezenden over de uitvoering van deze aanbeveling, waarin geaggregeerde gegevens zijn opgenomen die op het niveau van de lidstaten zijn geconsolideerd. Waar nodig zal de Commissie in relevante fora met de lidstaten en belanghebbenden besprekingen voeren over de maatregelen en acties die werden ondernomen om de aanbeveling toe te passen.
35. Uiterlijk vijf jaar na de datum van aanneming zal de Commissie het effect van deze aanbeveling op de evolutie van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie in de Europese Unie beoordelen. Op grond daarvan zal de Commissie nagaan of er aanvullende stappen noodzakelijk zijn om de bescherming van doelwitten van dergelijke procedures te waarborgen, rekening houdend met de bevindingen van de verslagen over de rechtsstaat van de Commissie en andere relevante informatie, met inbegrip van externe gegevens.

Gedaan te Brussel, 27 april 2022.

Voor de Commissie
Didier REYNDERS
Lid van de Commissie

BIJLAGE

Elementen die zouden kunnen worden opgenomen in de opleiding over vorderingen inzake gegevensbescherming in het kader van kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie (algemeen bekend als “SLAPP’s”):

- de door de lidstaten vastgestelde wetgeving om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, die moet voorzien in uitzonderingen op of afwijkingen van de bepalingen van artikel 85, lid 2, van de algemene verordening gegevensbescherming wat betreft gegevensverwerking voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen, mits deze noodzakelijk zijn om deze twee rechten met elkaar in overeenstemming te brengen.
 - Voor de uitoefening van de rechten van de betrokkene uit hoofde van de algemene verordening gegevensbescherming, is in artikel 12, lid 5, van de algemene verordening gegevensbescherming bepaald dat verzoeken die kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, mogen worden geweigerd (of dat daarvoor een redelijke vergoeding mag worden aangerekend).
 - Het recht op rectificatie in artikel 16 van de algemene verordening gegevensbescherming betreft uitsluitend situaties waarin persoonsgegevens onjuist zijn. Bovendien is het recht om onvolledige persoonsgegevens te laten vervullen niet automatisch en hangt het af van de doeleinden van de verwerking.
 - Wat de uitoefening van het recht op vergetelheid betreft, is in de algemene verordening gegevensbescherming bepaald dat dit recht niet van toepassing is voor zover verwerking nodig is voor het uitoefenen van het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 17, lid 3, punt a), van de algemene verordening gegevensbescherming).
 - Ter voorkoming van forumshopping is in artikel 79, lid 2, van de algemene verordening gegevensbescherming bepaald dat een procedure tegen een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker — bv. een journalist, een mensenrechten-verdediger, een maatschappelijke organisatie, een mediabedrijf enz. — mag worden ingesteld bij de gerechten van de lidstaat waar de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker een vestiging heeft dan wel bij de gerechten van de lidstaat waar de betrokkene gewoonlijk verblijft, tenzij in dit laatste geval de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker een overheidsinstantie van een lidstaat is die optreedt in de uitoefening van het overheidsgezag. Deze bepaling laat geen ruimte om vorderingen wegens schending van de voorschriften inzake gegevensbescherming, met inbegrip van vorderingen tot schadevergoeding, in te stellen bij andere gerechten, zonder enig verband met de verwerking van persoonsgegevens, de plaats van vestiging van de journalist of de media, of de gewone verblijfplaats van de eiser.
-