

De staatssecretaris Rechtsbescherming
mr. T.H.D. Struycken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 5 december 2024
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel implementatie anti-SLAPP richtlijn.

Geachte heer Struycken,

Bij brief van 1 oktober 2024, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (‘strategische rechtszaken tegen publieke participatie’, in het Engels *‘strategic lawsuits against public participation’* of SLAPPs), ook aangeduid als de anti-SLAPP richtlijn (het ‘wetsvoorstel’).

HET WETSVOORSTEL

Dit wetsvoorstel implementeert de de anti-SLAPP richtlijn (‘de richtlijn’). Het gaat daarbij om civiele zaken die als doel hebben de deelname aan het publieke debat te voorkomen of te beperken. De richtlijn biedt een aantal procedurele waarborgen en maatregelen zodat o.a. journalisten en mensenrechtenverdedigers zich kunnen (laten) beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen en misbruik van procesrecht.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 5 december 2024
pagina 2 van 4

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

Het beginsel van hoor en wederhoor speelt een belangrijke rol bij dit wetsvoorstel. Of een zaak kwalificeert als een SLAPP is meestal van te voren niet te beoordelen, maar kan de rechter pas achteraf vaststellen, namelijk nadat er een zitting heeft plaats gevonden. Het is daarom problematisch om de eiser voorafgaand aan de behandeling van de zaak een verplichting tot zekerheidstelling op te leggen, de vordering vroegtijdig af te wijzen, of de zaak als SLAPP te registreren. Hieronder wordt dit nader toegelicht en worden, voor zover mogelijk, oplossingsrichtingen in overweging gegeven.

ADVIES

In de toelichting wordt aangegeven dat de bestaande procesrechtelijke regels grotendeels volstaan voor de behandeling van de SLAPP zaken conform de richtlijn. Het implementatiewetsvoorstel is daarom beknopt in omvang. De Raad onderschrijft dit. De drempel voor misbruik van procesrecht (artikel 3:13 jo 3:15 van het Burgerlijk Wetboek) is vrij hoog, maar als de rechter de zaak als een SLAPP beschouwt, zal deze drempel wel gehaald worden. Voorts is inderdaad te verwachten dat, in afwijking van het puntenstelsel, de rechter op grond van misbruik van procesrecht een volledige proceskostenvergoeding zal toewijzen, als hij de zaak als een SLAPP beschouwt. En een bijzondere regeling voor vroegtijdige afwijzing is ook naar de mening van de Raad niet nodig, omdat het civiele procesrecht in veel gevallen relatief snel tot een uitspraak leidt, zeker in kort geding.

Vroege afwijzing van de vordering

Vroegtijdige afwijzing van een vordering zal in de regel niet voor de mondelinge behandeling kunnen plaats vinden. Het beginsel van hoor en wederhoor brengt mee dat partijen de gelegenheid moet zijn geboden om hun visie bij de rechter naar voren te brengen, voordat de rechter beslist over de vordering. De passage in paragraaf 3.3 van de toelichting (“Daarnaast kan de persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn in spoedeisende zaken een kort geding starten met als inzet dat de partij die een SLAPP aanhangig heeft gemaakt, deze procedure intrekt en zich onthoudt van verdere juridische stappen (artikel 254 Rv)) houdt naar de mening van de Raad dan ook onvoldoende rekening met het beginsel van hoor en wederhoor.

Zekerheidstelling voor proceskosten

De rechter kan de eisende partij verplichten tot zekerheidstelling. De eisen van hoor en wederhoor spelen ook hier een ‘complicerende’ rol. Zoals de regeling nu luidt zullen beide partijen hun visie daarop moeten kunnen geven. In veel gevallen zal dat ook een aparte zitting vergen. Om te kunnen beslissen of een zaak een SLAPP is, zal (o.a.) moeten worden beoordeeld of de ingestelde vordering gegrond is. De beslissing of het om een SLAPP-zaak gaat en de beslissing over de hoofdzaak zijn hierdoor moeilijk te onderscheiden. Als de rechter dit incident tegelijk met de hoofdzaak zou behandelen is het zinledig, want als direct eindvonnis wordt gewezen zijn de kosten waarvoor de zekerheid wordt gevraagd allemaal al gemaakt. Alleen als er een tussenvonnis zou worden gewezen zou de beslissing over de zekerheid voor proceskosten enige zin kunnen hebben. Een werkwijze die bij zekerheidstelling voor proceskosten ook denkbaar zou zijn is de regeling het karakter van een ex parte beslissing te geven, zoals bijvoorbeeld de beslissing over het verlot om beslag

datum 5 december 2024
pagina 3 van 4

te mogen leggen. De wet (art. 700 lid 2 Rv) zegt dat de rechter over een beslagverlof beslist *na summier onderzoek*. Die maatstaf zou ook in art. 224a Rv opgenomen kunnen worden. Dat geeft de rechter de bevoegdheid te beslissen zonder de wederpartij te horen, al zal de rechter in veel gevallen wel de standpunten van beide partijen willen vernemen en soms zal hij zelfs een zitting noodzakelijk achten. Maar in de gevallen die gezien eerdere gebeurtenissen tussen partijen of met hen gelieerde personen of entiteiten een gegronde vrees opleveren dat van een SLAPP sprake zou kunnen zijn, zou de rechter ook zonder zitting of zelfs zonder de wederpartij te horen kunnen beslissen of voorlopig kunnen beslissen. Die laatste variant wordt in de beslagpraktijk ook wel gebruikt: de rechter kan een voorlopig verlof tot het leggen van het beslag geven en vervolgens de beslagene horen over de definitieve verlening van het beslagverlof en dus de handhaving van het beslag.

De regeling van het voorgestelde nieuwe artikel 224a Rv sluit aan bij die in artikel 224 Rv in die zin dat het gaat over het stellen van zekerheid door de eiser voor proceskosten. Het grote verschil is echter dat artikel 224 Rv ziet op de situatie dat de eiser zonder woonplaats of gewone verblijfplaats is, en artikel 224a Rv op de situatie dat de eiser zich schuldig maakt aan SLAPP-gedrag. Over de vraag waar eiser woont of is gevestigd kan weinig discussie ontstaan, waardoor de rechter eenvoudig op vordering van de gedaagde een verplichting tot zekerheidstelling kan opleggen. Over de vraag of een zaak een SLAPP is zal daarentegen veel discussie ontstaan. De eiser zal dat altijd in alle toonaarden ontkennen.

Wijze van zekerheidstelling

De richtlijn (artikel 10), noch artikel 224a eisen dat de zekerheidstelling een zekerheid bij de rechtbank moet zijn. Dat is ook niet gebruikelijk bij de zekerheid van artikel 224 Rv. Meestal wordt een bankgarantie gegeven. De Raad gaat ervan uit dat deze wijze van zekerheidstelling ook in SLAPP's zal kunnen. Zie ook artikel 6:51 BW.

Beperkt bereik: geschillen met een internationaal karakter

De richtlijn is van toepassing op zaken 'met grensoverschrijdende gevolgen' (artikel 2 jo 5 richtlijn). De regeling kan niet worden toegepast als er geen enkel internationaal element aanwezig is. Als er al SLAPP's zullen komen verwachten wij dat dat die meestal zuiver nationaal zijn, zodat de richtlijn niet van toepassing is en dus ook artikel 224a Rv niet. Juist in de zaken waarin de regeling nuttig zou kunnen zijn, is deze dus niet van toepassing. De Raad geeft daarom in overweging de regeling uit te breiden, zodat deze ook van toepassing is op zuiver nationale zaken.

Registratie

Registratie van SLAPP'S in het registratiesysteem van de rechtbank ('Civiel') is problematisch, omdat SLAPP niet een 'zaakskenmerk' is dat door de administratiemedewerker kan worden vastgesteld bij het registreren van gegevens van de zaak als deze binnenkomt en als rolhandelingen plaatsvinden. Na de uitspraak waarbij het SLAPP-karakter is vastgesteld zou dat wel in het opmerkingenveld opgenomen kunnen worden. Hier is wel het risico van een zekere 'foutgevoeligheid'. Omdat SLAPP's weinig voorkomen is de kans groot dat als er eens een keer een SLAPP is de alertheid ontbreekt om de zaaks als zodanig te registreren.

Een alternatief zou kunnen zijn om alle SLAPP-zaken te publiceren op rechtspraak.nl en daarin expliciet, bij voorkeur in de inhoudsindicatie, te vermelden dat de rechter de zaak als SLAPP beoordeelt

datum 5 december 2024
pagina 4 van 4

dan wel dat op de SLAPP-regeling een beroep is gedaan, ook als een daarop gebaseerd verzoek niet is toegewezen.

De richtlijn bevat in de artikelen 29 tot en met 31 omvangrijke verplichtingen op het gebied van gegevensverzameling, rapportage en monitoring. Aan deze verplichtingen kan worden voldaan als de SLAPP-uitspraken, die de gevraagde informatie bevatten, vindbaar en beschikbaar zijn. Op termijn zullen alle rechterlijke uitspraken gepubliceerd gaan worden en zal het zoeken naar SLAPP's relatief eenvoudig moeten zijn. In de tussentijd zullen de gerechten de zaak zowel als SLAPP (achteraf) registreren in het processysteem Civiel en daarnaast ook alle SLAPP-uitspraken publiceren.

Overig

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel wordt verschillende malen gewezen op de mogelijkheid om in een procedure iets gedaan te krijgen door een kort geding te beginnen. In een lopende zaak ligt het meer voor de hand om niet een apart kort geding te beginnen, maar een voorlopige voorziening te verzoeken op grond van artikel 223 Rv.

WERKLAST

SLAPP-zaken komen tot nog niet of nauwelijks voor bij de rechtbanken, en al helemaal geen internationale SLAPP's in de zin van de richtlijn. Het wetsvoorstel heeft dan ook geen substantiële gevolgen voor de werklast.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel, en geeft u in overweging om het wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgens op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



mr. A.A.E. Dorsman,
Lid Raad voor de rechtspraak