

Nieuwe minister van Justitie kan meteen werk maken van anti-SLAPP-wetgeving



© Engin Akyurt

De EU anti-SLAPP richtlijn 2024/1069 van 11 april 2024 wil een dam opwerpen tegen (het dreigen met) tergende of roekeloze rechtsprocedures tegen vooral journalisten, ngo's, milieuorganisaties en burgerinitiatieven. De omzetting van deze richtlijn, uiterlijk op 7 mei 2026, veronderstelt een reeks nieuwe wettelijke bepalingen en aanpassingen in onder andere het gerechtelijk wetboek, het wetboek van strafvordering en het wetboek van internationaal privaatrecht. De anti-SLAPP werkgroep tekende een voorstel van 'modelwet' uit. Minister van Justitie Annelies Verlinden kan met de 'modelwet' onmiddellijk aan de slag. Dirk Voorhoof doet de krijtlijnen van het voorstel uit de doeken.

Dirk Voorhoof

De 'modelwet' is een initiatief van de Belgische anti-SLAPP werkgroep die sinds 2023 de ontwikkelingen opvolgt in verband met SLAPP's in Europa en in België. SLAPP staat voor 'Strategic Lawsuit Against Public Participation' en verwijst naar kennelijk misbruik van rechtsprocedures tegen vooral (onderzoeks) journalisten, milieu- en mensenrechtenactivisten, burgerinitiatieven en academici. Sedert 2020 is door verschillende instanties gerapporteerd over dit soort intimidaties via dreigementen met en het effectief voeren van rechtsprocedures om kritische stemmen in de media of ngo's, activisten of academici af te schrikken of het zwijgen op te leggen.

Zowel de Mensrechtencommissaris van de Raad van Europa, het Europees Platform voor de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten als CASE, de *Coalition Against SLAPP's in Europe*, deden een oproep aan de Europese beleidsmakers om een halt toe te roepen aan het toenemend aan-

tal SLAPP's. In een arrest van 15 maart 2022 verwees het EHRM naar 'the risks that court proceedings instituted with a view to limiting public participation bring for democracy'. De Vlaamse Regulator voor de Media (VRM), de Vlaamse Vereniging van Journalisten (VVJ) en het Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) vertolken hun bekommernis over het fenomeen dat zich immers ook in België manifesteert. Nadat het Europees Parlement aandrang op maatregelen lanceerde de Europese Commissie in april 2022 een voorstel van richtlijn en een aanbeveling. Twee jaar later kwamen Commissie, Raad en Parlement tot een eindtekst die de lidstaten ertoe aanzet een reeks maatregelen te nemen tegen SLAPP's. De lidstaten moeten uiterlijk op 7 mei 2026 deze richtlijn 2024/1069 van 11 april 2024 in hun nationale wetgeving omzetten.

DE RICHTLIJN ALS MINIMUM

De modelwet is bedoeld als basis voor een wetsontwerp of wetsvoorstel en wil dus een 'assist' geven aan de wetgever zodat de omzet-

tingsbepalingen tijdig in werking kunnen treden. Volgens de memorie van toelichting gaat het om de bestrijding van 'een onrustwekkend fenomeen vermits het doel van de 'slapper' erin bestaat het publieke debat in de kiem te smoren, via het misbruiken van het justitieapparaat. Dat fenomeen moet worden bestreden: als lidstaat van de Raad van Europa heeft België de verplichting om te zorgen voor een veilig en gunstig klimaat voor deelname aan het publieke debat door iedereen, zonder angst'. Nog volgens de memorie van toelichting zijn SLAPP's bedoeld om kritische (onderzoeks) journalistiek, campagnes van ngo's of burgerinitiatieven, of burgers te intimideren. Voor de eisers in dit soort zaken gaat het er niet noodzakelijk om de rechtszaak te winnen, maar

één jurisdictie. Enkel door een ruim toepassingsgebied kan de wet ertoe bijdragen het fenomeen SLAPP effectief te bestrijden.

Anders dan de richtlijn die zich louter op civiele zaken richt, bevat de voorgestelde regeling ook maatregelen inzake strafprocedures. Door middel van een rechtstreekse dagvaarding voor de strafrechter of een klacht met burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter is het immers mogelijk om SLAPP's te initiëren. Naast het effectief misbruik van procesrecht via strafprocedures blijkt ook het dreigen met strafprocedures (bijvoorbeeld wegens laster, eerroof, belediging of belaging) een intimiderend of verkillend effect te hebben op vormen van publieke participatie. Ook hier volgt de modelwet de aanbevelingen van de

“

Ruim 90 procent van de SLAPP-zaken heeft geen grensoverschrijdend karakter, maar situeert zich binnen één jurisdictie. Enkel door een ruim toepassingsgebied kan de wet ertoe bijdragen het fenomeen SLAPP effectief te bestrijden.

vooral om hun critici via deze SLAPP's af te schrikken door het vooruitzicht van hoge juridische kosten, aanslepende rechtsprocedures of door het risico van veroordeling tot forse schadevergoeding. Met dit ontwerp/voorstel van wet wil de werkgroep er in de eerste plaats mee voor helpen zorgen dat de richtlijn tijdig wordt omgezet, tegelijk ook in het verlengde van de aanbevelingen van de Raad van Europa en de Europese Commissie, die een breder toepassingsgebied en draagwijdte hebben dan de richtlijn. De richtlijn beoogt immers een minimumharmonisatie binnen de Europese Unie (richtlijn, overweging 21) en laat ruimte voor gunstiger bepalingen om bij publieke participatie betrokken personen te beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht, met inbegrip van nationale bepalingen die voorzien in doeltreffendere procedurele waarborgen met betrekking tot het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie (richtlijn, artikel 3, lid 1).

RUIMER TOEPASSINGSGBIED

De modelwet opteert voor een bredere aanpak dan de loutere omzetting van de richtlijn in Belgisch recht: niet enkel wordt de toepassing beoogd op SLAPP's met een grensoverschrijdend karakter, maar ook op SLAPP's waarbij eiser en verweerder hun woonplaats in België hebben. En naast civiele procedures wil de modelwet ook van toepassing zijn op SLAPP's via strafprocedures.

Weliswaar verplicht de richtlijn - in lijn met de bevoegdheid van de Europese Unie - slechts tot het nemen van maatregelen tegen SLAPP's als zij grensoverschrijdende gevolgen hebben, maar de bescherming beperken tot dergelijke zaken zou resulteren in een verschil in behandeling dat moeilijk te verantwoorden is. De Europese Commissie dringt er overigens op aan om ook voor binnenlandse rechtszaken in soortgelijke waarborgen te voorzien (aanbeveling, richtsnoer 4). Het beperken van het toepassingsgebied van de wet tot enkel zaken met een grensoverschrijdend karakter zou er overigens toe leiden dat de wet in de praktijk nauwelijks impact heeft: ruim 90 procent van de SLAPP-zaken heeft immers geen grensoverschrijdend karakter, maar situeert zich binnen

Europese Commissie en van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, temeer omdat de voorbije jaren ook in België meerdere SLAPP's via strafprocedures zijn gebeurd. Als de anti-SLAPP wet enkel van toepassing zou zijn op civiele procedures dreigen nog meer SLAPP's via strafprocedures te verlopen, waardoor het intimiderend of verkillend effect dat hiervan uitgaat, nog zou toenemen.

SNELLE AFWIJZING EN BORGSTELLING

Voor het overige sluit de modelwet zeer nauw aan bij de bepalingen van de richtlijn. Zo wordt verduidelijkt wanneer sprake is van 'publieke participatie' en welke de criteria of indicatoren zijn voor de kwalificatie als misbruik van procedure of als kennelijk ongegronde vordering tegen vormen van publieke participatie.

Via een reeks aanvullende bepalingen in het gerechtelijk wetboek (en *mutatis mutandis* in het wetboek van strafvordering) worden de belangrijkste procedurele waarborgen van de richtlijn tegen SLAPP's in Belgisch recht omgezet. Het betreft met name de mogelijkheid voor de rechter om in een vroeg stadium van de procedure een SLAPP-vordering af te wijzen, namelijk wanneer de vordering in een snelle (binnen de 30 dagen), tegensprekelijke procedure als kennelijk ongegrond wordt beoordeeld. De verweerder kan bij aanvang van het geding ook om een borgstelling door de eiser verzoeken als een financiële waarborg voor het geval de eiser wordt veroordeeld wegens kennelijk ongegronde vordering of misbruik van procesrecht. In het verlengde van de richtlijn biedt de modelwet de mogelijkheid dat verenigingen, organisaties, vakbonden en andere entiteiten als *amicus curiae* kunnen optreden, ter ondersteuning van de verweerder.

SANCTIE EN SCHADEVERGOEDING

In aansluiting bij de richtlijn opteert de modelwet voor een specifieke sanctie in geval van een SLAPP: de richtlijn vereist immers doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Deze specifieke sanctie is anders dan de bestaande sanctie zoals bepaald in artikel 780bis Ger. W. (tergend en roekeloos geding). Bij misbruik van procesrecht in zaken die aanhangig worden gemaakt tegen natuurlijke personen of rechtsper-

sonen vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie kan de rechter een boete opleggen tot 25.000 euro. De boete voorzien in artikel 780bis Ger. W. met een maximum tot 2.500 euro voor wie de rechtspleging aanwendt voor kennelijk vertragende of onrechtmatige doeleinden wordt immers geacht niet te voldoen aan de vereisten van de richtlijn.

Bovendien kan de eiser ook ruimer dan het geval is in artikel 780bis Ger. W. tot schadevergoeding worden veroordeeld, zelfs ambtshalve. In afwijking van artikel 1022, zesde lid Ger. W. inzake de rechtsplegingsvergoeding omvat de schadevergoeding alle toewijsbare soorten proceskosten, met inbegrip van de volledige door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte, tenzij die kosten buitensporig zijn.

IPR EN FIRM

Conform de richtlijn voert de modelwet via een nieuw onderdeel in artikel 25 § 1 van het wetboek van internationaal privaatrecht de mogelijkheid in om de erkenning en tenuitvoerlegging te weigeren van in derde landen gegeven beslissingen die als SLAPP's te beschouwen zijn. Een nieuw artikel 96bis van het wetboek van internationaal privaatrecht maakt de Belgische rechters bevoegd om kennis te nemen van de vordering tot vergoeding van de schade en de kosten die een in België wonende natuurlijke persoon of gevestigde rechtspersoon heeft geleden door een SLAPP-vordering ingesteld bij een rechter in een land buiten de Europese Unie, door een buiten de Europese Unie wonende of gevestigde eiser. Het FIRM, dat door de FOD Justitie is aangewezen als centraal contactpunt in de strijd tegen SLAPP's in België, krijgt de taken toegewezen inzake informatie en transparantie vermeld in artikel 19, lid 1, van de richtlijn. Het betreft met name informatie over beschikbare procedurele waarborgen en voorzieningen in rechte en betreffende bestaande steunmaatregelen zoals rechtsbijstand en financiële en psychologische ondersteuning, alsook de organisatie van en medewerking aan bewustmakingscampagnes. Ten slotte wordt de Koning ermee belast om binnen een jaar na de inwerkingtreding van de anti-SLAPP-wet te voorzien in steunverlening aan initiatieven die gericht zijn op bewustmaking en op de organisatie van informatiecampagnes betreffende SLAPP's. Naast deze steunverlening moeten ook opleidingsmogelijkheden in verband SLAPP's worden georganiseerd. Allicht is hier ook een taak weggelegd voor de beroepsverenigingen van journalisten (AVBB/VVJ/AJP), de Ordes van Advocaten en het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding (IGO). Het is nu aan de wetgever en vervolgens aan de advocatuur en de magistratuur om het uit balans geraakte evenwicht te herstellen tussen het recht op toegang tot de rechter en het recht op vrijheid van expressie en informatie. SLAPP's horen immers niet thuis in een democratische rechtstaat.

Dirk Voorhoof is verbonden aan het Human Rights Centre UGent en is lid van de Belgische anti-SLAPP werkgroep. De modelwet is gepubliceerd op de website van de anti-SLAPP werkgroep.

www.slapp.be/nl/voorstellen

Richtlijn (EU) 2024/1069 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');

**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') en Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers (van 5 april 2024) 'to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)'.
© Sijm te Strake**

Dierenwelzijn, milieurecht en Aarhus: snijdt Cassatie de bocht niet te kort af?

Volgens Lieven Lenaerts valt het dierenwelzijn in slachthuizen wel degelijk onder het milieurecht volgens het verdrag van Aarhus. Cassatie had de Eikendaeldoctrine helemaal niet nodig, stelt hij.

Lieven Lenaerts

Het Cassatiearrest van 11 juni 2024 dat de Eikendaeldoctrine in herinnering bracht, heeft al heel wat inkt doen vloeien, ook in deze krant (S. Van Eekert en S. Voet, *Juristenkrant*, nr. 492, 12-13; P. Thiriar, *Juristenkrant*, nr. 493, 11). Deze kritieken gaan uit van een andersluidende lezing van artikel 17 eerste en tweede lid Ger. W. (zie ook L. Van Quaethem en J. Vuylsteke, *NJW* 2024, 998-1010). De zaak betrof een vordering van Animal Rights wegens een wrede behandeling van dieren in een slachthuis. Het hof van beroep in Gent verklaarde de vordering ontvankelijk (HvB Gent 20 oktober 2023, TMR 2024/2, 218-219) Cassatie volgde Gent niet en greep terug naar zijn vroeger standpunt in het Eikendaelarrest uit 1982 (Cass. 19 november 1982), dat in essentie stelt dat een vereniging die op basis van haar statuten een algemeen belang nastreeft, ter handhaving ervan niet in rechte kan optreden.

In een arrest van 11 juni 2013 milderde het Hof van Cassatie echter zijn zogenaamde Eikendaeldoctrine onder invloed van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998. Volgens het Hof volgde uit de artikelen 2.4, 3.4 en 9.3 van dit verdrag dat België de verplichting op zich heeft genomen om verenigingen die de bevordering van de milieubescherming tot doel hebben, de toegang tot de rechter te verzekeren bij strijdigheid met het nationale milieurecht en de betwisting daarover. De verenigingen moeten dan wel voldoen aan de in het nationale recht vastgelegde criteria. Maar die mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen in dergelijk geval onmogelijk maken. De rechter

mag deze criteria uitleggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 van het Aarhusverdrag. Als een dergelijke rechtsvordering wordt ingesteld, voldoet volgens Cassatie die rechtspersoon op het vlak van belang aan de ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een rechtsvordering. Dag op dag elf jaar later volgde het arrest van 11 juni 2024. Cassatie verwijst bij zijn onderzoek van artikel 17 tweede lid Ger. W. naar artikel 13 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, naar de preambule 4 van de verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden, naar rechtspraak van het EHRM en het Grondwettelijk Hof en naar artikel 7bis GW. Het Hof stipt daarbij aan dat dierenwelzijn een erkende doelstelling van algemeen belang is. Het Hof erkent bovendien dat de nieuwe bepaling in artikel 7bis GW over dierenwelzijn als eventuele leidraad bij de rechterlijke uitlegging van regelgeving kan dienen. Maar dit alles evenwel zonder dat de voorgaande instrumenten aan België de verplichting opleggen om de toegang tot de rechter te verzekeren aan verenigingen die zich het dierenwelzijn of bepaalde aspecten daarvan tot maatschappelijk doel hebben gesteld. Het Hof volgt zijn advocaat-generaal, die eraan toevoegt dat het aan de wetgever toekomt, zo die dat wenst, om te voorzien in een vorderingsrecht voor rechtspersonen die de bescherming beogen van het dierenwelzijn en de voorwaarden daartoe te bepalen.

DIERENWELZIJN ALS MILIEUAANGELEGENHEID

Los van de procedurele kritieken op het arrest, rijst de vraag of Cassatie het Aarhusverdrag volledig in aanmerking heeft genomen. Ongeacht de lovenswaardige verwijzingen van Cassatie naar beginselen over dierenwelzijn, stelt het in zijn overweging 6 zonder meer dat de bevordering of de vrijwaring van het dierenwelzijn geen milieuaangelegenheid is zoals bedoeld in het Aarhusverdrag. Deze muur tussen milieu en dierenaangelegenheden is mijns inziens voor ernstige betwisting vatbaar. Anders dan Cassatie stelt, maakt het Aarhusverdrag geen scheiding tussen milieu en dierenwelzijn

in slachthuizen. Integendeel, in artikel 6 bepaalt het dat het publiek inspraak moet kunnen hebben in activiteiten die in een bijlage I bij het verdrag zijn opgesomd. Welnu, deze lijst verwijst onder nummer 19 onder meer naar de werking van slachthuizen ('abattoirs'), de verwerking van dierlijke grondstoffen in levensmiddelen, de verwerking van melk en de destructie van kadavers. Artikel 9.2b van het verdrag voorziet in een toegang tot de rechter voor het bestrijden van de materiele en formele rechtmatigheid van de bepalingen van artikel 6 van het verdrag.

De zaak, die aan Cassatie werd voorgelegd, had precies betrekking op de activiteiten in het slachthuis en de grove schendingen van het dierenwelzijn aldaar, waarbij de te slachten dieren als dode, gevoelloze voorwerpen op brutale wijze werden behandeld, zijnde dus één van de specifieke aangelegenheden, waarnaar de bijlage I van het Aarhusverdrag verwijst. Er kunnen dus ernstige vraagtekens geplaatst worden bij de korte bewering van Cassatie dat dierenwelzijn in slachthuizen geen verband houdt met milieumateries.

De korte passage, waarmee Cassatie dierenwelzijn loshaakt van milieuaangelegenheden, vraagt om wat accuratere onderbouwing door het Hof, gelet op de bijlage bij het Aarhusverdrag, waarin activiteiten in slachthuizen als milieumaterie worden aangemerkt. Of is hier een andere conclusie aangewezen? Want, wanneer de slachthuisproblematiek wel onder het Aarhusverdrag valt, moeten we teruggrijpen naar het cassatiearrest van 11 juni 2013 en is het verder onderzoek naar artikel 17 tweede lid Ger. W. eigenlijk overbodig. De vordering is dan wel degelijk ontvankelijk.

Lieven Lenaerts is eremagistraat.

Cass. 19 november 1982, Arr.Cass. 1983, 373, concl. E. Krings; RW 1983-84, 2029, noot J. Laenens;

Cass. 11 juni 2013, Arr.Cass. 2013, 1496; TMR 2013, afl. 4, met noot P. Lefranc, 'De Eikendael-doctrine moet wijken voor de Aarhusdoctrine';

Cass. 11 juni 2024, NJW 2024, afl. 508, 777, concl. D. Schoeters, noot P. Herbots, M. Driessen



Er kunnen ernstige vraagtekens geplaatst worden bij de korte bewering van Cassatie dat dierenwelzijn in slachthuizen geen verband houdt met milieumateries.