

A brave new media world?

Een kritische blik op het nieuwe mediabeleid van de Raad van Europa

Wetenschap

Tarlach McGonagle en
Kim de Beer*

In 2009 werd in Reykjavik het eerste Europese ministerieel congres met betrekking tot 'media en nieuwe communicatiediensten' gehouden. Tijdens het congres is het beleid van de Raad van Europa inzake media en internet voor de komende jaren uiteengezet. Eerdere Europese ministeriële congressen hebben een directe impact gehad op de normatieve output van de Raad. Deze bijdrage evalueert de toegevoegde waarde van de teksten die aangenomen waren tijdens het Reykjavik Congres ten opzichte van eerdere Europese ministeriële congressen en de bestaande normatieve standaarden van de Raad van Europa met betrekking tot vrijheid van meningsuiting en mediavrijheden. De analyse en evaluatie van de Reykjavikteksten worden gedaan aan de hand van vijf thema's: privacy, het beschermen van de jeugd, antiterrorismewetgeving, internetregulering en cruciale internethulpbronnen, en public service media en pluriformiteit.

Dit artikel is ontstaan vanuit de gedachte dat de Europese ministeriële congressen inzake massamediabeleid, ondanks hun grote invloed op het mediabeleid van de Raad van Europa, in de relevante vakliteratuur nogal onderbelicht blijven. Tussen 1986 en 2005 hebben zeven van zulke congressen plaatsgevonden en de weerslag daarvan is vooral terug te vinden in diverse teksten die het Comité van Ministers van de Raad van Europa in de desbetreffende periode heeft aangenomen.

In 2009 werd in Reykjavik voor het eerst een Europees ministerieel congres met betrekking tot *media en nieuwe communicatiediensten* gehouden. Door de naamswijziging van het congres en het kiezen van 'A new notion of media?' als zijn hoofdthema, blijkt de Raad van Europa zowel voor zichzelf als voor zijn Lidstaten een nieuwe koers te willen inzetten. Eigenlijk is de Raad van Europa al ruim een decennium bezig met het ontwikkelen van beleid inzake (diverse aspecten van) de zogenaamde 'nieuwe media'. In die zin is het herzien van de focus van de ministeriële congressen, hoe actueel het ook lijkt, wat aan de late kant.

Dit brengt ons tot de kernvraag van dit artikel: wat is de toegevoegde waarde van de tijdens het Reykjavik Congres aangenomen teksten (hierna: de Reykjavikteksten), ten opzichte van: (i) eerdere Europese ministeriële congressen, en (ii) het bestaande corpus van normatieve standaarden van de Raad van Europa op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en de daaraan verbonden mediavrijheden?

Na eerst een overzicht te hebben gegeven van de Europese ministeriële congressen tot nu toe en na deze binnen het brede-

re kader van standaard-setting bij de Raad van Europa te hebben geplaatst, zullen wij de Reykjavikteksten inventariseren en kritisch analyseren. Vervolgens zullen wij de inhoud van de Reykjavikteksten vergelijken met bestaande standaarden van de Raad van Europa. Om daaraan vorm te geven, hebben wij een (eigen) selectie gemaakt van een aantal terugkerende thema's uit zowel de Reykjavikteksten als uit het corpus van normatieve standaarden: privacy, het beschermen van de jeugd, antiterrorismewetgeving, internetregulering en cruciale internethulpbronnen, en *public service media* en pluriformiteit. Elk van deze thema's zal kort en op doelgerichte wijze toegelicht worden. De nadruk zal vooral gelegd worden op recente normatieve ontwikkelingen. Daaruit zal blijken of de Reykjavikteksten op één lijn zitten met eerdere standaard-settingteksten en wat de meerwaarde of tekortkomingen daarvan zijn.

Europese ministeriële congressen inzake massamediabeleid

Europese ministeriële congressen inzake massamediabeleid hebben regelmatig plaatsgevonden sinds het midden van de jaren 80. De ministers (of hun gedelegeerden) met relevante portefeuilles op nationaal niveau namen deel aan deze congressen. De Ministeriële Congressen kunnen dan ook worden onderscheiden van de dagelijkse activiteiten van de Raad van Europa. Hun relevantie komt voort uit hun doel om toekomstig Europees media beleid uiteen te zetten, aangevuld met actieplannen ter implementatie. In totaal zijn zeven congres-

* Dr. T. McGonagle is senior onderzoeker bij het Instituut voor Informatierecht (IViR), Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam. Mr. K. E. A. de Beer is masterstudente Informatierecht bij het IViR waar zij ook gedurende

zes maanden een onderzoeksstage heeft gelopen. De auteurs willen Gerard Mom en Johan de Beer bedanken voor hun zeer nuttige redactionele suggesties.

Figuur 1: Overzichtstabel van Europese Ministeriële Congressen inzake Massamedia-beleid

No.	Venue	Year	Title	Adopted texts	
1st	Vienna	1986	The future of television in Europe	Res. No. 1	The promotion of European audio-visual works: production, scheduling, distribution and transmission across frontiers
				Res. No. 2	Public and private broadcasting in Europe
				Res. No. 3	On the convocation of the Second European Ministerial Conference on Mass Media Policy
				Declaration	[geen officiële titel]
2nd	Stockholm	1988	European Mass Media Policy in an international context	Res. No. 1	[geen officiële titel]
				Res. No. 2	[geen officiële titel]
				Declaration	[geen officiële titel]
3rd	Nicosia	1991	Which way forward for Europe's media in the 1990s?	Res. No. 1	Media economics and political and cultural pluralism
				Res. No. 2	New Channels and Means of Mass Communication in Europe
				Res. No. 3	On the convocation of the 4 th European Ministerial Conference on Mass Media Policy
				Declaration	On mass media policy in a changing Europe
4th	Prague	1994	The media in a democratic society	Res. No. 1	The Future of Public Service Broadcasting
				Res. No. 2	Journalistic Freedoms and Human Rights
				Res. No. 3	On the convocation of the 5 th European Ministerial Conference on Mass Media Policy
				Declaration	On media in a democratic society
				Action Plan	Setting out strategies for the promotion of media in a democratic society addressed to the Committee of Ministers of the Council of Europe
				Statement	On violations of journalistic freedoms
5th	Thessaloniki	1997	The Information Society: a challenge for Europe	Political Declaration	[geen officiële titel]
				Action Plan	For the promotion of freedom of expression and information at the pan-European level within the framework of the Information Society
				Res. No. 1	The impact of new communications technologies on human rights and democratic values
				Res. No. 2	Rethinking the regulatory framework for the media
				Res. No. 3	On the convocation of the 6 th European Ministerial Conference on Mass Media Policy
				Statement	On freedom of expression and of the media in the Republic of Belarus
6th	Cracow	2000	A media policy for tomorrow	Declaration	A media policy for tomorrow
				Resolution	On the draft European Convention on the Legal Protection of Services based on, or consisting of, Conditional Access
7th	Kyiv	2005	Integration and diversity: the new frontiers of European media and communication policy	Political Declaration	[geen officiële titel]
				Res. No. 1	Freedom of expression and information in times of crisis
				Res. No. 2	Cultural diversity and media pluralism in times of globalisation
				Res. No. 3	Human rights and regulation of the media and new communication services in the Information Society
				Action Plan	[de drie sub-thema's zijn genoemd in de titels van de bovengenoemde Resoluties]
				Resolution	on the Media in Ukraine

sen georganiseerd onder leiding van de Raad van Europa. De voorbereiding van deze congressen en de implementatie van de daaruit voortkomende actieplannen staan onder toezicht van de *Steering Committee on Media and New Communication Services (CDMC)* van de Raad van Europa – een comité van experts bestaande uit door lidstaten van de Raad benoemde leden.¹ Ter weerspiegeling van het veranderende begrip van media, kreeg het meest recente congres de nieuwe titel *1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services*.² Figuur 1 geeft in tabelvorm een overzicht van de focus van de zeven Europese Ministeriële Congressen inzake Massamedia-beleid.

Uit de tabel blijkt dat de thematische focus van de congressen varieert. Uit de onderstaande voorbeelden zal blijken dat de congressen een directe impact hebben gehad op de normatieve output van de Raad. Het Actieplan aangenomen tijdens het 4^e Ministeriële Congres in Praag in 1994 (thema: de media in een democratische samenleving) zorgde voor een belangrijke impuls voor het proces tot het opstellen van de Aanbevelingen van het Comité van Ministers inzake ‘hate speech’ en ‘de media en de promotie van een cultuur van tolerantie’.³ Ook de drie Resoluties en het Actieplan aangenomen tijdens het 7^e Ministeriële Congres in Kiev in 2005 (thema: integratie en diversiteit: de nieuwe grenzen aan Europees media- en communicatiebeleid), leidden tot significante normatieve output met betrekking tot hun drie hoofdthema’s: vrijheid van meningsuiting en informatie in tijden van crisis; culturele diversiteit en mediapluralisme in tijden van globalisering; mensenrechten en regulering van de media en nieuwe communicatiediensten in de Informatiemaatschappij.

Relatie tussen Europese ministeriële congressen en algemene normstelling

Het EVRM waarborgt *‘not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective’*.⁴ Om de effectieve handhaving van art. 10 EVRM te bevorderen heeft het Comité van Ministers afgelopen januari een nieuwe Verklaring aangenomen.⁵ Daarin wordt expliciet benadrukt dat de normstelling van o.a. het Comité van Ministers heel belangrijk is voor de handhaving van art. 10 EVRM.⁶ Gezien het belang wat aan de normatieve teksten van het Comité van Ministers wordt gehecht, is het vanzelfsprekend dat de oorspronkelijke, richtinggevendende politieke impuls van deze teksten – de Europese ministeriële congressen inzake massamedia-beleid – ook heel belangrijk is.

Hoewel Aanbevelingen en Verklaringen van het Comité van Ministers niet juridisch bindend zijn, zijn ze invloedrijk op politiek niveau, om meerdere redenen. Ten eerste, in concrete juridische termen:

- het EHRM verwijst regelmatig naar deze teksten in zijn rechtspraak (bijv. onder de rubriek ‘Relevant International Instruments’);⁷
- de teksten zijn ook gangbare referentiepunten bij het opstellen van nieuwe internationale verdragen, zo blijkt uit de praktijk. *Recommendation (2002)2 on access to official documents*⁸ was bij voorbeeld de ‘voornaamste bron van inspiratie’ voor de *Council of Europe Convention on Access to official documents (2009)*.⁹

Ten tweede, in algemeen zin:

- deze teksten lenen zich tot een meer gedetailleerde behandeling van specifieke thema’s dan de bepalingen in internationale verdragen of de rechtspraak van het EHRM;
- ze kunnen ingaan op onderwerpen die nog niet aan de orde zijn geweest in de rechtspraak van het EHRM (en daarop anticiperen);
- ze zorgen voor een dynamische, moderne aanpak van specifieke thema’s;
- het zijn nuttige middelen voor het identificeren (en promoten) van ‘best practices’ en ‘bench-marks’ omtrent bepaalde thema’s.¹⁰

Interministeriële focus op nieuwe begrippen van media

Het eerste Raad van Europa Congres van Ministers, verantwoordelijk voor Media en Nieuwe Communicatie Diensten, getiteld, ‘A new notion of media?’, werd gehouden op 28 en 29 mei 2009 in Reykjavik, IJsland. Het laatste, daarmee vergelijkbare interministeriële congres, het 7^e Europese Ministeriële Congres over Massamedia-beleid, werd gehouden in Kiev, Oekraïne in 2005.¹¹

Een aantal teksten is aangenomen tijdens het Reykjavik Congres:¹²

- Politieke Verklaring
- Resolutie en Actieplan: ‘Towards a new notion of media’

1 Overzicht van mandaat en notulen van eerdere vergaderingen zijn te vinden op: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMC/default_en.asp (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

2 1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services *A new notion of media?*, 28-29 mei 2009, Reykjavik, IJsland.

3 Zie verder: T. McGonagle, ‘The Merits of Choosing Horses for Courses: A Critical Assessment of the Council of Europe’s Various Strategies for Countering “Hate Speech”’, in: M. Herz & P. Molnar (red.), *Content and Context: Rethinking Regulation and Remedies for Hate Speech*, New York: Cambridge University Press, te verschijnen 2010.

4 Zie, o.a., EHRM, *Airey/terland*, 9 oktober 1979, r.o. 24.

5 Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights, 13 januari 2010.

6 Zie verder ‘Conclusions’, hieronder.

7 Bijv., betreffend Council of Europe, Recommendation No. R (97)20 of the Committee of Ministers to member states on ‘hate speech’, 30 oktober 1997, zie

EHRM, *Gündüz/Turkije*, 4 december 2003, r.o. 22, NJ 2005, 176 m. nt. EJD, en recentelijk, EHRM, *Féret/België*, 16 juli 2009, r.o. 44; voor commentaar over de Aanbeveling, zie de bijbehorende noot van D. Voorhoof, ‘Politicus die haat zaait is strafbaar’, *Mediaforum* 2009-10, p. 375.

8 Council of Europe, Recommendation Rec (2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, 21 februari 2002.

9 Para. (ii), Introduction, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205, 18 juni 2009.

10 Zie verder T. McGonagle, *Minority rights and freedom of expression: a dynamic interface*, diss. Universiteit van Amsterdam 2008, p. 4.

11 Voor commentaar zie: T. McGonagle, ‘Ministerial Conference on Mass Media Policy’, *IRIS – Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, 2005-7, p. 2-3.

12 1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services, ‘A new notion of media?’, 28-29 May 2009, Reykjavik, Iceland, Adopted Texts, Doc. No. MCM(2009)011: <http://bit.ly/cZSHzP> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

- Resolutie: ‘Internet governance and critical Internet resources’ (hierna te noemen ‘Internetresolutie’)
- Resolutie: ‘Developments in anti-terrorism legislation in Council of Europe member states and their impact on freedom of expression and information’ (hierna te noemen ‘Antiterroriseresolutie’)

De cruciale achtergrondstudie voor het Congres, *A new notion of media? Media and media-like content and activities on new communication services*, door Karol Jakubowicz, brengt de relevante onderwerpen in kaart en analyseert deze op een zeer uitvoerige wijze.¹³ Jakubowicz onderscheidt de nieuwe media in drie hoofdcategorieën:¹⁴

- New media to be
- Forms of media created by new actors
- Media or media-like activities performed by non-media actors

Dit onderscheid is zeer nuttig voor het nader uitwerken van relevante begripsbepalingen die centraal zouden moeten staan in toekomstig beleid inzake de nieuwe media. Het biedt de ruimte om in te gaan op de verschillende doelstellingen en capaciteiten van diverse actoren.

Er zijn er een paar andere belangrijke rode draden in de studie van Jakubowicz: de geschiktheid van co- en/of zelfregulering voor nieuwe media en de relevantie van journalistieke vrijheden (wat in de praktijk vaak als mediavrijheden wordt opgevat). Deze thema's keren ook terug in zowel de Reykjavikteksten¹⁵ als andere normatieve standaarden van de Raad van Europa. Ze komen dus ook meerdere malen aan bod in dit artikel.

De tijdens het Congres aangenomen Politieke Verklaring bevestigt veel van de principes met betrekking tot vrijheid van meningsuiting en de media die veel van de relevante standaarden van de Raad van Europa definiëren. De Verklaring erkent ook de veranderende aard van de media en de wijze waarop *content* wordt gemaakt en verspreid door traditionele en nieuwe vormen van communicatietechnologieën.

De Resolutie en het Actieplan, beide getiteld ‘Towards a new notion of media’, gaan gedetailleerder in op deze thema's. De Resolutie herinnert aan de fundamentele doelstellingen van de media, te weten; ‘provide news, information or access to information; to set the public agenda; to animate public debate or shape public opinion; to contribute to development or to promote specific values; to entertain; or to generate an income or, most frequently, a combination of the above’. In de Resolutie wordt opgemerkt dat ‘the content itself is evolving due to the way in which information is gathered and content is created, disseminated or distributed, sought, selected and received’. Dit wordt toegeschreven aan ‘technical reasons, related to the communication platforms used, and to the presentation of content, which offers a perception of enhanced choice and interaction’, alsmede aan nieuwe businessmodellen. Dit pleit allemaal voor een grondige herziening van het conventionele denken over de media, over hun rol en over hun relatie met fundamentele mensenrechten.

De Resolutie onderzoekt de geschiktheid van diverse vormen van regulering (bijv. zelf- en co-regulering) en middelen (bijv.

mediageletterdheid) voor het bereiken van de relevante doelstellingen in een veranderende mediaomgeving. Zij benadrukt het belang van de herbevestiging van het respect voor fundamentele rechten en waarden als vrijheid van meningsuiting en informatie, pluralisme en diversiteit, waarde van publieke diensten, menselijke waardigheid, privacy, potentie tot participatie en de rechten en belangen van kinderen.

De Resolutie ‘Internet governance and critical Internet resources’ legt uit dat internet ‘afhankelijk is van een aantal cruciale hulpbronnen die onmisbaar zijn voor het functioneren van internet en die vanwege hun karakter ieder moment een enorme impact kunnen hebben op de mogelijkheid van een groot aantal gebruikers om volledig gebruik te maken en hun voordeel te doen met het internet’.

In dit kader is te wijzen op onder meer de volgende verklaringen van de ondertekenende ministers. Zij roepen publieke en private partijen op om er gezamenlijk voor te zorgen dat cruciale internetresources worden beheerd als publiek goed in het publiek belang met inachtneming van de mensenrechten. Dezelfde partijen dienen ervoor te zorgen dat TCP/IP¹⁶ volledig verenigbaar en interoperabel zijn zodat het voortdurend universele karakter en de integriteit van internet kan worden gegarandeerd. Daarnaast wordt een beroep gedaan op de Raad van Europa om de haalbaarheid te onderzoeken van het ontwikkelen van regelgeving gericht op het preserven en versterken van de bescherming van grensoverschrijdende stroom van internetverkeer.

De Resolutie inzake antiterrorisme en vrijheid van meningsuiting en informatie onderzoekt de relatie die recentelijk onder verhoogde spanning staat en benadrukt het essentiële belang van vrijheid van meningsuiting in de strijd tegen terrorisme. De ministers verklaren hun intentie om diverse stappen te nemen. Ten eerste, de onderlinge samenwerking te verdubbelen om de vrijheid van meningsuiting en informatie in rechte en praktisch effectief te beschermen en tegelijkertijd terrorisme te bestrijden. Ten tweede, de regelmatige toetsing van nationale wetgeving om te verzekeren dat ieder effect van antiterrorisemaatregelen op de vrijheid van meningsuiting in overeenstemming is met de standaarden van de Raad van Europa.

Kritische analyse van Reykjavikteksten

Privacy

Reykjavikteksten

In de Politieke Verklaring wordt benadrukt dat in het kader van het recht op een privé-leven, de problematiek rondom het verwerken van persoonsgegevens in de nieuwe communicatie en informatieomgeving (en in het bijzonder op het internet) dient te worden aangepakt. De ministers spreken af om samen te werken om tot een gezamenlijk standpunt te komen ten aanzien van de media en met de media vergelijkbare diensten met de nadruk op het recht op privé-leven en de menselijke waardigheid.

13 K. Jakubowicz, *A new notion of media? Media and media-like content and activities on new communication services*: <http://bit.ly/vLG8R> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

14 *Ibid.*, p. 19 e.v. Zie ook in dit verband, K. Jakubowicz, *A new notion of media*, Key-note speech, 1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for

Media and New Communication Services, 28-29 May 2009.

15 Politieke Verklaring, par. 9; Resolutie ‘Towards a new notion of media’, par. 5 en 12; Actieplan, par. 3.

16 Voetnoot auteurs: Transmission Control Protocols/Internet Protocols.

Orgaan	Titel	Nummer	Jaar
Raad van Europa	Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (as amended)	108 (& 181)	1981/2001
Comité van Ministers	Recommendation on promoting freedom of expression and information in the new information and communications environment	11	2007
Comité van Ministers	Declaration on human rights and the rule of law in the Information Society	56	2005
Comité van Ministers	Recommendation on the right of reply in the new media environment	16	2004
Parlementaire Vergadering	Resolution on the right to privacy	1165	1998

Figuur 2: Privacy - relevante normatieve standaarden

In de Resolutie 'Towards a new notion of media' wordt op de noodzakelijkheid gewezen om onderzoek te doen naar de vraag in hoeverre *data retention*, het verwerken van persoonsgegevens en *profiling* strijdig zijn met fundamentele rechten. Ook in het Actieplan wordt gewezen op het belang van het opstellen van standaarden voor het verwerken van persoonsgegevens en *profielen*.

Relevante normatieve standaarden

De Raad van Europa en het EHRM hebben beleid resp. principes uiteengezet over de diverse aspecten van privacy als relationele privacy, vertrouwelijkheid van communicatie en informatieve privacy.

Het EHRM heeft in verschillende arresten een belangenafweging gemaakt tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy. Een belangrijke zaak in dit kader is nog steeds het *Caroline Von Hannover*-arrest.¹⁷ Het Hof stelt dat artikel 8 EVRM impliceert dat op lidstaten de positieve verplichting rust om te verzekeren dat het recht op privacy ook wordt gerespecteerd door medeburgers waaronder de media.¹⁸ Volgens het Hof moet iedereen, ook bekende personen, een '*legitimate expectation*' van bescherming van hun privé-leven kunnen hebben. Het Hof betreft bij de belangenafweging diverse factoren als de bijdrage aan het publiek debat, de positie van de klager, de aard van de informatie en het gebruikte medium voor verspreiding.¹⁹

In diverse teksten van de Raad wordt in het kader van artikel 8 EVRM gewezen op het belang van vertrouwelijkheid van elektronische communicatie. Bij ieder gebruik van Informatie en Communicatie Technologieën (ICT) dient het recht op privé-leven en vertrouwelijkheid van correspondentie te worden gerespecteerd.²⁰ De omstandigheid dat communicatie op digitale wijze plaatsvindt maakt dit niet anders. Zowel de content als de verkeersgegevens van elektronische communicatie vallen onder de reikwijdte van artikel 8 EVRM. Het verwerken van persoonsgegevens kan door nieuwe technologieën enerzijds beter worden beschermd, anderzijds brengt het gevaren voor privacy met zich mee. Het verwerken, opslaan, verzamelen, veranderen en raadplegen van persoonsgegevens valt binnen

de reikwijdte van artikel 8 EVRM.²¹ In de *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data* zijn diverse regels neergelegd over het automatisch verwerken van persoonsgegevens.

Toegevoegde waarde Reykjavikteksten

In de Reykjavikteksten ligt de nadruk op vormen van informatieve privacy als verwerking van persoonsgegevens, *profiling* en *data retention*. In diverse teksten van de Raad zijn deze onderwerpen reeds behandeld. De Reykjavikteksten zijn in die zin in lijn met de reeds uiteengezette normen van de Raad.

In de Reykjavikteksten wordt echter niet ingegaan op andere aspecten van privacy. In het kader van nieuwe media en privacy zijn bijvoorbeeld het gebruik van foto's en andere persoonlijke informatie door de media van belang. In het *Caroline Von Hannover*-arrest wordt benadrukt dat de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe communicatietechnologieën een verhoogde waakzaamheid voor de bescherming van het privé-leven verlangen gezien de huidige mogelijkheden om persoonlijke gegevens op te slaan en te reproduceren.²² De ontwikkelingen met betrekking tot nieuwe media hebben de mogelijkheden om inbreuk te maken op andermans privacy aanzienlijk vergroot. De informatie kan in vergelijking met traditionele media sneller worden verspreid, de informatie kan een groter gebied beslaan, en de duur van de aanwezigheid van informatie is doorgaans langer. In het rapport van Jakobowicz is één van de voorgestelde aanbevelingen om te onderzoeken in hoeverre standaarden moeten worden aangepast om het respect voor mensenrechten te handhaven. In de Reykjavikteksten wordt verder niet ingegaan op deze problematiek en mogelijke oplossingen daartoe. In die zin schiet de inhoud van de teksten tekort.

Bescherming van de Jeugd²³

Reykjavikteksten

In de Politieke Verklaring wordt benadrukt dat bij het ontwikkelen van standaarden voor de media de waardigheid van personen die worden blootgesteld aan de media centraal

17 Er wordt binnenkort een nieuw zaak *Von Hannover/Duitsland* over privacy-kwesties voorgelegd aan de Grand Chamber van het EHRM: 'Cases pending before the Grand Chamber', persbericht van het EHRM, 29 april 2010: <http://bit.ly/2TbOCU> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

18 EHRM, 24 juni 2004, Application no. 59320/00, NJ 2005/22 m.nt. E.J. Dommering, *Mediaforum* 2004-7/8 m.nt. G.A.I. Schuijt (*Caroline von Hannover/Duitsland*), r.o. 57.

19 E. Barendt, 'Balancing freedom of expression and privacy: The jurisprudence of the Strasbourg Court', *Journal of Media Law*, 1 (2009), p. 69.

20 Zie verder: W.A.M. Steenbruggen, *Publieke dimensie van privé-communicatie*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2009, hst. 3.

21 Declaration CM(2005)56 on human rights and the rule of law in the Information Society, p. 1.2.

22 EHRM, 24 juni 2004, Application no. 59320/00, NJ 2005/22 m.nt. E.J. Dommering, *Mediaforum* 2004-7/8 m.nt. G.A.I. Schuijt (*Caroline von Hannover/Duitsland*), r.o. 70.

23 In de teksten van de Raad worden diverse termen gebruikt die onder dezelfde noemer ('jeugd') vallen, zoals jeugd, minderjarigen, kinderen en jongeren.

Orgaan	Titel	Nummer	Jaar
Raad van Europa	European Convention on Transfrontier Television (as amended)	132/(8171)	1989/1998
Comité van Ministers	Recommendation on measures to protect children against harmful content and behaviour and to promote their active participation in the new information and communications environment	5	2009
Comité van Ministers	Declaration on protecting the dignity, security and privacy of children on the internet	n.v.t.	2008
Comité van Ministers	Recommendation on empowering children in the new information and communications environment	12	2006
Parlementaire Vergadering	Recommendation on the promotion of internet and online media services appropriate for minors	1882	2009

Figuur 3: Bescherming van de jeugd - relevante normatieve standaarden

moet staan. Hierbij dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met jongeren. Jongeren dienen bewust te worden gemaakt van hun rechten en verantwoordelijkheden en adequaat te worden beschermd tegen mogelijke schade.

Uit de Resolutie ‘Towards a new notion of media’ blijkt dat lidstaten maatregelen moeten nemen tegen gevaren voor de waardigheid, veiligheid en privacy van kinderen. In het bijzonder wordt genoemd het vraagstuk over het verwijderen van content door kinderen geplaatst op het internet dat nu of later schadelijke gevolgen kan hebben. In de Resolutie en het Actieplan wordt het essentieel belang van mediageletterdheid benadrukt. Mediageletterdheid is belangrijk om kinderen begrip en een kritische blik ten aanzien van de media aan te leren. Mediageletterdheid dient in samenwerking met belanghebbenden verder te worden ontwikkeld.

Relevante normatieve standaarden

De laatste jaren concentreert het beleid van de Raad zich met name op het gebruik van internet door de jeugd.²⁴ De jeugd dient te worden beschermd tegen content en gedrag dat mogelijk schadelijke gevolgen kan hebben voor hun fysieke, emotionele en psychologische welzijn. Hierbij kan worden gedacht aan online (kinder-)pornografie, excessief gebruik van geweld, discriminatoire uitlatingen en pesterij.²⁵ De Raad uit zijn zorgen over de bescherming van privacy van jongeren. Steeds meer jongeren delen persoonlijke informatie op het internet (bijv. middels sociale netwerken als Hyves en Facebook). Dit kan effect hebben op hun gevoel van eigenwaarde, veiligheid en goede naam in het heden en in de toekomst.²⁶

Het beleid van de Raad in het kader van bescherming van de jeugd richt zich enerzijds op het reguleren van aanbod van informatie en diensten. Volgens de Raad dienen veilige plaatsen op het internet te worden gecreëerd. De Raad stelt onder meer voor het gebruik van filters, sites waarin de leeftijd van bezoekers wordt geverifieerd en het gebruik van *trustmarks*.²⁷ Anderzijds moeten kinderen en ouders leren omgaan met de mogelijke gevaren aan het internet. De Raad promoot mediageletterdheid en het ontwikkelen van internetvaardigheden

bij kinderen. Hierdoor kunnen zij zich veilig voelen in de nieuwe informatie en communicatie omgeving en tegelijkertijd het respect voor (de rechten van) anderen in acht nemen. Ouders die hun kinderen hierbij moeten helpen dienen hierin te worden begeleid.²⁸

Toegevoegde waarde Reykjavikteksten

In de Reykjavikteksten wordt benadrukt dat bij het ontwikkelen van standaarden voor nieuwe media in belangrijke mate rekening dient te worden gehouden met speciale positie van jongeren. In het beleid van de Raad ten aanzien van standaarden voor de media wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de bijzondere positie van jongeren. In die zin zijn de Reykjavikteksten consequent ten aanzien van het beleid van de Raad tot op heden en voegen niet toe aan het beleid tot op heden.

In de Resolutie ‘Towards a new notion of media’ wordt bevestigd dat lidstaten achter het ondernemen van actie staan om mediageletterdheid onder gebruikers verder te vergroten. Ook in het Actieplan wordt gesteld dat het onderzoek naar mediageletterdheid dient te worden voortgezet in overleg met relevante belanghebbenden. Het belang van mediageletterdheid voor de ontwikkeling en bescherming van de jeugd is reeds in diverse teksten van de Raad benadrukt.²⁹ De positie ten aanzien van mediageletterdheid die is ingenomen in de Reykjavikteksten is in overeenstemming met het reeds uiteengezette beleid van de Raad.

In het Actieplan wordt uitdrukkelijk gewezen op het vraagstuk van het verwijderen van content door kinderen gecreëerd of geplaatst op het internet die nu of in de toekomst mogelijk schadelijk voor ze kunnen zijn. Al in de *Declaration on protecting the dignity, security and privacy of children on the Internet* (2008) uitte het Comité zijn zorgen over deze problematiek. In het Actieplan wordt gesteld dat onderzoek dient te worden gedaan naar het verwijderen van dergelijke content. Het feit dat hier expliciet op wordt gewezen in het kader van privacy en lidstaten dit vraagstuk verder dienen te onderzoeken is een aanvulling op eerdere teksten van de Raad.

24 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (2005) – Resolution No. 3 Human rights and regulation of the media and new communication services in the Information Society, p. 6 en 16 en Actieplan, p. 23.

25 De Raad is zich ervan bewust dat de kwalificatie van schadelijke content mede cultureel bepaald is en per lidstaat kan verschillen.

26 Declaration of the Committee of Ministers on protecting the dignity, security and privacy of children on the Internet (20 February 2008).

27 Recommendation CM/Rec(2009)5 on measures to protect children against

harmful content and behaviour and to promote their active participation in the new information and communications environment, p. 14.

28 Recommendation CM/Rec(2009)5, *op. cit.*, p. 15-16 en Recommendation CM/Rec(2006)12 on empowering children in the new information and communications environment.

29 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (2005) – Resolution No. 3, *op. cit.*, p. 17 en Actieplan, p. 20.

Orgaan	Titel	Nummer	Jaar
Raad van Europa	Convention on the Prevention of Terrorism	196	2005
Comité van Ministers	Guidelines on human rights and the fight against terrorism	n.v.t.	2002
Comité van Ministers	Declaration on freedom of expression and information in the media in the context of the fight against terrorism	n.v.t.	2005
Comité van Ministers	Guidelines on protecting freedom of expression and information in times of crisis	n.v.t.	2007
Parlementaire Vergadering	Resolution on Freedom of the press and the working conditions of journalists in conflict zones	1438	2005
Parlementaire Vergadering	Recommendation on Media and Terrorism	1706	2005

Figuur 4: Antiterrorismewetgeving - relevante normatieve standaarden

Antiterrorismewetgeving

Reykjavikteksten

In de in Reykjavik aangenomen Antiterrorismeresolutie worden de gevaren benadrukt van terrorisme voor mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat. In de Resolutie wordt de zorg geuit dat de beperkingen aan de vrijheid van meningsuiting door antiterrorismewetgeving in bepaalde gevallen te uitgebreid zijn en/of onvoldoende duidelijk gedefinieerd. Daarnaast bestaan zorgen over ongeoorloofde beperkingen van de vrijheden van mediaprofessionals. In de Resolutie wordt bovendien gesteld dat mogelijk beperkingen worden doorgevoerd in het kader van terrorismebestrijding zonder wettelijke basis in overeenstemming met de standaarden van de Raad van Europa. Er wordt gepleit voor een regelmatige toetsing van de effecten van nationale antiterrorismewetgeving op de vrijheid van meningsuiting. Ook dienen de betrokkenen bij de implementatie van antiterrorismewetgeving en media professionals te worden getraind in de standaarden van de Raad.

Relevante normatieve standaarden

De Raad benadrukt in diverse teksten dat de strijd tegen terrorisme van groot belang is maar dat de mensenrechten (en in het bijzonder artikelen 8 en 10 EVRM) hierbij dienen te worden gerespecteerd.³⁰ De Raad heeft diverse beginselen vastgesteld in het kader van vrijheid van meningsuiting en terrorismebestrijding waaraan lidstaten zich dienen te houden. Voorbeelden hiervan zijn het beschermen van de persoonlijke veiligheid van journalisten,³¹ de voorziening en toegang tot informatie voor journalisten³² en bronbescherming.³³ Journalisten hebben naast bijzondere rechten ook verantwoordelijkheden. De media heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om het publiek tijdig van correcte, betrouwbare en begrijpelijke informatie te voorzien.³⁴

Het EHRM is in meerdere zaken ingegaan op de vrijheid van meningsuiting in relatie tot terrorisme. Het gaat om uitingen die volgens nationale rechterlijke autoriteiten kwalificeren als aanzetten tot haat en/of het aanmoedigen, rechtvaardigen of steunen van terrorisme. In zijn algemeenheid maar ook in rela-

tie tot terrorisme laat het Hof weinig ruimte toe voor beperkingen van 'political speech'. Het Hof houdt met diverse factoren rekening als de aard en de impact van uiting,³⁵ degene die de uiting doet en degene op wie de uiting betrekking heeft³⁶ en de context waarin een uiting is gedaan.³⁷

In de afgelopen tijd is de rechtspraak van het Hof in dit kader kritisch gevolgd. Er is mogelijk sprake van een trend van een restrictieve uitleg van de vrijheid van meningsuiting met betrekking tot terrorisme en onderzoeksjournalistiek.³⁸ Een van uitspraken waaruit een mogelijke wijziging in de rechtspraak van het Hof blijkt is het *Leroy*-arrest waarin het Hof meeding in de restrictieve uitleg van de nationale autoriteiten van vrijheid van meningsuiting ten behoeve van terrorismebestrijding.³⁹ Ook in het rapport 'Speaking of Terror' geschreven door David Banisar, in opdracht van de Raad van Europa, worden zorgen geuit over de relatie tussen vrijheid van meningsuiting en antiterrorismewetgeving. Banisar signaleert een tendens in wetgeving en beleid in het kader van terrorismebestrijding waarin de mogelijkheden van journalisten om informatie te verzamelen en verspreiden ernstig worden beperkt. Banisar stelt dat de Raad en het EHRM hierin ook sterker dienen op te treden dan de afgelopen jaren.⁴⁰

Toegevoegde waarde Reykjavikteksten

In grote lijnen komen de bepalingen uit de Antiterrorismeresolutie overeen met de reeds vastgestelde standaarden door de Raad van Europa en het EHRM. De toegevoegde waarde zit in het onder de aandacht brengen van een aantal zorgwekkende ontwikkelingen omtrent antiterrorismewetgeving en het treffen van maatregelen om deze ontwikkelingen tegen te gaan. In de Resolutie worden zorgen geuit aangaande de reikwijdte van antiterrorismewetgeving, de ongeoorloofde beperking van journalistieke vrijheden en de wettelijke grondslag voor antiterrorismewetgeving. Hoewel diverse standaarden met betrekking tot deze onderwerpen reeds zijn vastgesteld door de Raad wordt in de Resolutie gewezen op de tendens dat lidstaten zich mogelijk niet houden aan deze standaarden. De toegevoegde waarde van de Resolutie zit met name in het besluit om de effecten van nationale antiterrorismewetgeving op de vrijheid van meningsuiting regelmatig te toetsen aan de standaarden

30 Onder meer in de Guidelines on human rights and the fight against terrorism (2002), Preamble sub d.

31 Guidelines on protecting freedom of expression and information in times of crisis (2007), p. 2-7.

32 *Ibid.*, p. 8-12.

33 *Ibid.*, p. 13-14.

34 *Ibid.*, p. 23-26.

35 EHRM, 8 juli 1999, Application no. 23462/94, (*Arslan/Turkije*), r.o. 48.

36 EHRM, 23 april 1992, Application no. 11798/85, (*Castells/Spanje*), r.o. 42 en EHRM, 8 juli 1999, Application no. 23556/94, (*Ceylan/Turkije*), r.o. 34.

37 EHRM, 16 maart 2000, Application no. 23144/93, (*Özgür Gündem/Turkije*), r.o. 63.

38 Zie D. Voorhoof, 'Zet Europees Mensenrechtenhof journalistieke vrijheid op een lager pitje?', *De Juristenkrant* 2008/174, 12-13 en D. Voorhoof, 'Conclusions and Outlook - Seminar on the European Protection of Freedom of Expression. Reflections on some recent restrictive trends', Straatsburg 10 October 2008.

39 EHRM, 2 oktober 2008, Application no. 36109/03, NJ 2009/378 m.nt. E.J. Dommering en NJCM 2010/1, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, p. 41-55 (*Leroy/Frankrijk*).

40 D. Banisar, 'Speaking of Terror: A survey of the effects of counter-terrorism legislation on freedom of the media in Europe', Media and Information Society Division, Council of Europe (november 2008), p. 19 en 35.

Orgaan	Titel	Nummer	Jaar
Comité van Ministers	Recommendation on measures to promote the public service value of the Internet	CM/Rec(2007)16	2007
Comité van Ministers	Recommendation on promoting freedom of expression and information in the new information and communications environment	CM/Rec(2007)11	2007
Comité van Ministers	Declaration on human rights and the rule of law in the Information Society	n.v.t.	2005
Comité van Ministers	Declaration on freedom of communication on the Internet	n.v.t.	2003

Figuur 5: Internetregulering en cruciale internethulpbronnen - relevante normatieve standaarden

van de Raad en in het bijzonder de rechtspraak van het EHRM. Dat een regelmatige toetsing van nationale wetgeving een gevoelig punt is blijkt uit het officiële bezwaar dat Rusland ten aanzien van dit punt heeft gemaakt.

Internetregulering en cruciale internethulpbronnen⁴¹

Reykjavikteksten

De internetresolutie begint met de herbevestiging van de gelijke toepasselijkheid van fundamentele rechten, standaarden en waarden, zoals gepromoot door de Raad van Europa in de *off-* en *online-*omgeving. Het belang van de grensoverschrijdende dimensie voor de moderne informatie en communicatie wordt onderstreept.⁴² Er wordt herinnerd aan de verschillende functies van het internet (*'communication, information, knowledge, commercial transactions, leisure'*).⁴³ De Resolutie wijst erop dat de *public service value* van internet de legitieme verwachting heeft gewekt dat internetdiensten *'accessible and affordable, secure, reliable and ongoing'* dienen te zijn. Dit impliceert bepaalde positieve verplichtingen aan de kant van de lidstaten.

De Politieke Verklaring, die ook kort ingaat op deze kwesties, merkt op dat *'Steps may also be required to ensure that critical infrastructure and resources, which are essential for people's access to Internet services, are preserved in the public interest'*.⁴⁴

De Resolutie geeft als voorbeelden van cruciale internethulpbronnen:

- 13 rootservers die de routing van de meeste informatie en communicatie op het internet toelaten
- de centrale netwerkinfrastructuur van het internet (grootschalige kanalen voor datatransmissie) die worden beheerd door verschillende overheidsinstanties.

De algemene strekking van deze Resolutie wekt de indruk dat de deelnemende ministers erg hard hun best doen om de Raad van Europa te positioneren binnen een kennisgebied en

een internationale politieke context, waarmee geen van hem bekend zijn. Het document heeft een verkennend karakter, dat duidelijk naar voren komt in de twee laatste actiepunten. De betrokken ministers doen een beroep op de Raad van Europa om onderzoek te doen naar de ontwikkeling van regelgeving gericht op het versterken van de bescherming van de grensoverschrijdende stroom internetverkeer. Daarnaast nemen de ministers het op zich om verder onderzoek te doen naar de relevantie van de waarden van de Raad van Europa, indien noodzakelijk naar manieren om instanties die cruciale internetbronnen beheren te adviseren zodat de mensenrechten ten allen tijde worden gerespecteerd en de promotie van internationale supervisie en verantwoording voor cruciale internetbronnen.

In andere woorden, de Resolutie onderzoekt eerst de noodzaak van het versterken van grensoverschrijdende internetgerelateerde communicatie door standaarden van de Raad (terwijl dit al gegarandeerd wordt door artikel 10 EVRM).

Relevante normatieve standaarden en toegevoegde waarde Reykjavikteksten

De aarzelende formulering van de verplichting om 'verder onderzoek te doen naar de relevantie van de waarden van de Raad van Europa' is moeilijk uit te leggen en te begrijpen. Er bestaat geen enkele reden waarom de 'Raad van Europa normen' niet net zo toepasselijk zouden zijn in de online- als in de offline-wereld. Dit standpunt is herhaaldelijk ingenomen in eerdere standaardteksten van de Raad.⁴⁵

Het voorstel om, 'indien noodzakelijk', verder onderzoek te doen naar mogelijkheden om relevante partijen die cruciale internethulpbronnen beheren te adviseren, is ook uitermate voorzichtig geformuleerd, te meer daar al eerder in de Resolutie wordt opgemerkt dat de *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)* formeel verplicht is om samen te werken met relevante internationale organisaties. Een alternatieve, meer proactieve formulering was dan ook op zijn plaats geweest.

De Resolutie voegt niets toe aan de uitgebreide bepalingen in de *Recommendation on measures to promote the public service value of*

41 Zie alg.: H.J. Kleinstaubler, 'The Internet between Regulation and Governance', in: C. Moeller & A. Amouroux (red.), *The Media Freedom Internet Cookbook*, Wenen: The OSCE Representative on Freedom of the Media 2004, p. 61-75; C. Moeller & A. Amouroux (red.), *Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region*, Wenen: The OSCE Representative on Freedom of the Media 2007; L.A. Bygrave & J. Bing (red.), *Internet Governance: Infrastructure and Institutions*, Oxford: Oxford University Press 2009.

42 Deze punten worden ook benadrukt in de teksten die genoemd zijn in de overzichtstabel hieronder. Zie ook de (Reykjavik) Politieke Verklaring, par. 6.

43 Zie ook, de Politieke Verklaring, par. 5.

44 *Ibid.*, par. 6.

45 Declaration of the Committee of Ministers on human rights and the rule of law in the Information Society, 13 mei 2005; voor commentaar, zie: T. McGonagle, 'Committee of Ministers: Declaration on Human Rights in Information Society', *IRIS - Legal Observations of the European Audiovisual Observatory* 2005-6, p. 3. Zie ook: *Democracy, human rights and the rule of law in the Information Society*, Contribution by the Council of Europe to the 2nd Preparatory Committee for the World Summit on the Information Society, Doc. WSIS/PC-2/CONTR/32-E, 9 december 2002.

the Internet⁴⁶ en de *Declaration on human rights and the rule of law in the Information Society*, op de suggestie na dat een nieuw beleidsinstrument dient te worden ontwikkeld ter beveiliging van grensoverschrijdende communicatie in de online-omgeving. In het licht van de 'living instrument'-doctrine die toepasselijk is op het EVRM, is het onduidelijk of dergelijke nieuwe wetgeving überhaupt in staat zou zijn om een aanvullende rol te vervullen naast artikel 10 EVRM. Naar aanleiding van het Reykjavik Congres werd bij de Raad van Europa een *Ad hoc Advisory Group on Cross-border Internet* in het leven geroepen, o.a. om juridische mogelijkheden inzake deze kwestie te onderzoeken.⁴⁷ Hoe dan ook, tenzij de vereiste politieke daadkracht kan worden opgebracht om daadwerkelijk de ontwikkeling van dergelijke wetgeving na te streven, is het onwaarschijnlijk dat de Resolutie enig merkbaar effect zal hebben op de reeds uiteengezette standaarden en geprogrammeerde activiteiten van de Raad van Europa op dit gebied.

Public service media en pluriformiteit

Reykjavikteksten

Vooraf de belangrijke bijdrage van de publieke omroep (ofwel *public service media* – een term die de moderne, technologieonafhankelijkheid van het begrip probeert aan te geven) aan pluriformiteit in de (nieuwe) mediasector wordt belicht in de Reykjavikteksten. Deze bijdrage wordt uiteengezet in de Resolutie *Towards a new notion of media*⁴⁸ en op meer beknopte wijze in de Politieke Verklaring.⁴⁹

Public service media, having genuine editorial independence and institutional autonomy, contribute to media diversity and help counterbalance the risk of misuse of power in a situation of strong concentration of the media and new communication services. They are therefore a fundamental component of the media landscape in our democratic societies. However, in a changing environment, public service media face major challenges which may threaten their very survival. Reflection on possible responses to these challenges should be pursued.

Het Actieplan formuleert de uit te voeren werkzaamheden inzake *public service media* als volgt:

5. Pursue work on the role of public service media in a democratic society. In particular, examine the modalities for delivery to the widest possible public, including young audiences, of trustworthy, diverse and pluralistic media and media-like services, paying attention to the way in which information and media or media-like services are sought and received and to the challenges of obtaining quality or trustworthy content.

6. In this connection, explore and, if appropriate, elaborate a policy document containing guidance for member states on governance approaches for public service media that will contribute to achieving the above objectives. This could extend to reflecting on other (organisational, financial and technical) features of the public service provision of media and media-like services.

Het bovenstaande uittreksel uit het Actieplan is vrijwel letterlijk overgenomen in het mandaat van de *Ad hoc Advisory Group*

on *Public Service Media Governance* (opgericht binnen de Raad van Europa naar aanleiding van het Reykjavik Congres).

Relevante normatieve standaarden

De in de onderstaande tabel genoemde teksten verwijzen herhaaldelijk en consequent naar elkaar. Ze dienen als een coherent geheel te worden beschouwd, mede dankzij het feit dat ze het gevolg zijn van concrete teksten die aangenomen werden tijdens het Europese ministeriële congres in Kiev (2005).

Een van de hoofddoelen van de *Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states* (2006) is om lidstaten zo ver te krijgen dat ze: 'provide the legal, political, financial, technical and other means necessary to ensure genuine editorial independence and institutional autonomy of public service broadcasting organisations, so as to remove any risk of political or economic interference'. Deze doelstelling, die voortvloeit uit eerdere Europese ministeriële congressen inzake massamedia beleid (m.n. Praag (1994) en Kiev (2005)),⁵⁰ is gebaseerd op de cruciale rol van de publieke omroep 'as an essential element of pluralist communication and of social cohesion'.

De *Declaration on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration* (2007) benadrukt wederom het belang van de onafhankelijkheid van de media en de transparantie van eigenaarschap van de media. De grote bijdrage van publieke en non-profit media aan het bevorderen van diversiteit en het voorkomen van media-concentraties wordt nog eens expliciet erkend. Deze thema's worden allemaal uitvoerig behandeld in de *Recommendation (2007)2 on media pluralism and diversity of media content*, d.m.v. aandachtspunten zoals: 'ownership regulation', 'public service media', 'other media contributing to pluralism and diversity', 'access regulation and interoperability', 'allocation of broadcasting licences and must carry/must offer rules' en 'media transparency'.

De *Recommendation (2007)3 on the remit of public service media in the information society* is nog een belangrijk onderdeel van het palet normatieve teksten met betrekking tot publieke media en pluriformiteit. Deze Aanbeveling geeft aan hoe de kerneigenschappen c.q. taken van de publieke omroep aangepast zouden moeten worden om ze een modern tintje te geven. Onder deze eigenschappen/taken worden genoemd: universele toegang, sociale cohesie en integratie, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, diversiteit qua inhoud, een forum voor publieke discussie en de verspreiding van audiovisuele content.

In *Recommendation (2007)16 on measures to promote the public service value of the Internet* worden geselecteerde sleutelbegrippen m.b.t. de waarde van het internet vanuit mensenrechtelijk perspectief uiteengezet en uitgelegd: mensenrechten en democratie, toegang, openbaarheid, diversiteit en veiligheid.

In 2004 heeft de Parlementaire Vergadering een Aanbeveling, getiteld 'Public service broadcasting', aangenomen. De Aanbeveling vraagt het Comité van Ministers om een nieuw en belangrijk beleidsdocument over de publieke omroep te ontwikkelen, waarin rekening gehouden zou worden met

46 Voor commentaar, zie: T. McGonagle, 'Committee of Ministers: Recommendation Promoting Public Service Value of Internet', *IRIS – Legal Observations of the European Audiovisual Observatory* 2008-2, p. 3-4.

47 De tweede kerntaak van de adviesgroep is ervoor te zorgen dat het publieke

belang bij het beheer van cruciale Internet hulpbronnen gewaarborgd wordt.

48 Resolutie *Towards a new notion of media*, op. cit., par. 10 en 11.

49 Politieke Verklaring, op. cit., par. 4.

50 Zie alg. de preambule van de Verklaring.

Orgaan	Titel	Nummer	Jaar
Comité van Ministers	Recommendation on measures to promote the public service value of the Internet	CM/Rec(2007)16	2007
Comité van Ministers	Recommendation on media pluralism and diversity of media content	CM/Rec(2007)2	2007
Comité van Ministers	Recommendation on the remit of public service media in the information society	CM/Rec(2007)3	2007
Comité van Ministers	Declaration on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration	n.v.t.	2007
Comité van Ministers	Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states	n.v.t.	2006
Parlementaire Vergadering	Recommendation on the funding of public service broadcasting	1878	2009
Parlementaire Vergadering	Recommendation on public service broadcasting	1641	2004

Figuur 6: Public service media en pluriformiteit - relevante normatieve standaarden

relevante recente ontwikkelingen en ‘*standards and mechanisms of accountability for future public service broadcasting*’ gedefinieerd zouden worden. De Aanbeveling pleit voor meer coördinatie bij de activiteiten van diverse afdelingen van de Raad van Europa, met als doel ‘*to ensure proper and transparent monitoring, assistance and, where necessary, pressure, so that member states undertake the appropriate legislative, political and practical measures in support of public service broadcasting*’. De in de Aanbeveling voorgestelde actiepunten voor lidstaten zijn beïnvloed door de opmars van de digitale media. De invloed van digitalisering in de mediasector is ook te proeven in een recente Aanbeveling van het Parlementaire Vergadering, getiteld ‘*On the funding of public service broadcasting*’ (2009). Hierin staat de relatie tussen financiële onafhankelijkheid en redactionele onafhankelijkheid centraal.

Toegevoegde waarde Reykjavikteksten

De Reykjavikteksten hebben nauwelijks toegevoegde waarde in dit verband, gezien het zeer uitgebreide karakter van de bovengenoemde teksten van het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering. De nadruk van de Reykjavikteksten ligt op het voortzetten van de reeds begonnen activiteiten m.b.t. publieke media, zo blijkt uit het Actieplan en het mandaat van de *Ad hoc Advisory Group*. De bovengenoemde teksten van het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering zullen ongetwijfeld de basis leggen voor het beoogde beleidsmakende document (en richtlijnen) inzake het reguleren van de publieke media.

Overige internationale ontwikkelingen inzake de nieuwe media

Ook in internationale kringen buiten de Raad van Europa wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de nieuwe media en het reguleren daarvan. Het Mensenrechten Comité van de Verenigde Naties (VN)⁵¹ is momenteel bezig met het voorbereiden van een nieuwe *General Comment* inzake artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR, 1966).⁵² Het is de bedoeling dat de nieuwe *General Comment* (nr. 34) wat moderne inzichten zal geven in de inhoud van het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd in artikel 19 IVBPR. Het thema van de rol van de nieuwe media bij het verwezenlijken van het recht op vrijheid van meningsuiting zal, naar verwachting, centraal staan in de nieuwe *General Comment*. Het thema is al uitgewerkt in de conceptversie⁵³ van de nieuwe *General Comment* die tijdens de volgende sessie van het Mensenrechten Comité in juli 2010 nader besproken zal worden.⁵⁴

Het doel van de *General Comments* is om geselecteerde substantiële en procedurele aspecten van het IVBPR te verduidelijken. *General Comments* spelen dus een belangrijke rol bij de interpretatie van het IVBPR. Kernprincipes en bevindingen uit de jurisprudentie van het Mensenrechten Comité en uit zijn conclusies betreffende individuele lidstaten worden gedestilleerd en vervolgens opgenomen in *General Comments*.⁵⁵ Dit zorgt ervoor dat het verdrag levend blijft en dat het met de tijden meegroeit, wat erg belangrijk voor de vrijheid van meningsuiting is gezien de dramatische impact van technologische vooruitgang op communicatiepraktijken in de maatschappij. In 1983 werd voor het laatst een *General Comment* inzake artikel 19 IVBPR aangenomen.⁵⁶ Toen had men al het vermoeden dat technologische ontwikkelingen tot een steeds invloedrijkere rol voor moderne massamedia in de toekomst zou leiden.⁵⁷ Toch had men niet op

51 Het VN Mensenrechtencomité is verantwoordelijk voor het monitoren van de implementatie van het IVBPR. Het Comité bestaat uit 18 onafhankelijke (door lidstaten gekozen) experts op het gebied van mensenrechten.

52 Michael O’Flaherty, Human Rights Law Centre, Universiteit Nottingham, is rapporteur voor het schrijven van de nieuwe *General Comment*. Op 2 mei 2010 was er nog geen concepttekst van de nieuwe *General Comment* openbaar.

53 Dit document is (nog) niet openbaar maar werd al geraadpleegd door de auteurs.

54 De 99e sessie van het VN Mensenrechtencomité, 12-30 juli 2010 in Genève, zie het conceptwerkprogramma: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/>

ProgOfWork99.doc (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

55 Onder ‘jurisprudentie’ wordt bedoeld ‘Individual Communications’ en onder ‘conclusies’ wordt bedoeld ‘Concluding observations on State party reports’ (in het kader van de implementatie van het IVBPR dienen lidstaten regelmatig (meestal om de vier jaar) rapporten in te sturen, ter beoordeling van het VN-Mensenrechtencomité).

56 VN Mensenrechtencomité, CCPR General Comment No. 10: Freedom of expression (Art. 19), 29 juni 1983.

57 *Ibid.*, par. 2.

de opmars van internetgebaseerde media kunnen anticiperen en achteraf is het duidelijk geworden dat het potentieel van de massamedia helemaal onderschat werd.

Als laatste dient nog één internationale ontwikkeling genoemd te worden. De vier internationale mandaten inzake de vrijheid van meningsuiting en/of de media⁵⁸ komen jaarlijks bij elkaar om een gezamenlijke verklaring over actuele en dringende kwesties met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting op te nemen. De specifieke invalshoeken van hun verklaringen wisselen per jaar.⁵⁹ Begin februari 2010 hebben de mandaten de gezamenlijke verklaring *Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade* aangenomen.⁶⁰ In dit document wordt meerdere malen verwezen naar diverse aandachtspunten die voortvloeien uit de groei van de nieuwe media. Daarnaast gaan twee van de tien geselecteerde uitdagingen expliciet in op de nieuwe media: de vrijheid van meningsuiting op internet (nr. 9) en toegang tot informatie en communicatietechnologieën (nr. 10).

Alles bij elkaar zijn de bovengenoemde ontwikkelingen een zeer goede indicatie van de prioriteit die tegenwoordig gehecht wordt aan het thema 'nieuwe media' in internationale regelgevende kringen.

Conclusies

Het laatste actiepunt van de Politieke Verklaring is voor rekenning van het Comité van Ministers, waaraan gevraagd wordt door te gaan met het zoeken van strategieën om de handhaving van regelgeving inzake de vrijheid van meningsuiting en informatie en mediavrijheden in de praktijk te bevorderen. Het Comité van Ministers heeft reeds vervolg gegeven aan dit actiepunt, door op 13 januari 2010 de *Declaration on measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights* aan te nemen.

Deze Declaratie herinnert eraan dat de handhaving van artikel 10 EVRM drie elementen bevat: de uitspraken van het EHRM, de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het EHRM (onder toezicht van het Comité van Ministers), en de algemene standaard-setting (normstelling) van de Raad van Europa op dit gebied. Het verbeteren van de implementatie van relevante standaarden op nationaal niveau vereist de actieve steun, inzet en samenwerking van alle lidstaten van de Raad.

Het Comité van Ministers reageert enthousiast op de voorstellen van de *Steering Committee on the Media and New Communication Services* (CDMC), die bedoeld zijn om diverse organen

van de Raad van Europa te helpen met het bevorderen van de handhaving van artikel 10 EVRM. In de Declaratie zijn de voorgestelde maatregelen slechts summier beschreven. Ze worden wel uiteengezet in Appendix IV van de notulen van de 11^e Vergadering van de CDMC, waarnaar de Declaratie overigens niet verwijst. Daar worden ze als volgt op een rijtje gezet: *'enhanced information collection; enhanced coordination; enhanced technical follow-up (expert assistance); enhanced political follow-up, and evaluation (by the Secretary General of the Council of Europe)'*.

De Declaratie pleit voor een verbetering in de wijzen waarop informatie wordt verzameld en wordt voorzien in de algemene coördinatie van relevante activiteiten van de Raad van Europa over de hele breedte. Gelet op hun belangstelling voor de vrijheid van meningsuiting en mediavrijheden, worden het Comité van Ministers, de Parlementaire Vergadering, de Secretaris-Generaal, de Commissaris voor Mensenrechten en 'andere organen' in dit verband expliciet genoemd. Het is opmerkelijk dat er niet expliciet verwezen wordt naar de belangrijke activiteiten die al verricht zijn in het kader van met name het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1995), het Europees Handvest voor regionale talen of de talen van minderheden (1992) of de activiteiten van de *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI). Deze activiteiten vallen weliswaar onder 'andere organen', maar het feit dat ze niet expliciet genoemd worden bevestigt enigszins dat hun potentieel nogal onderschat wordt – zelfs binnen de Raad van Europa.⁶¹ Bij de handhaving van het Kaderverdrag en het Handvest heeft men namelijk in de laatste jaren veel aandacht besteed aan de impact van nieuwe media.⁶²

De titel van dit artikel is afkomstig van Aldous Huxley's beroemde dystopische roman, *Brave New World*, waarin de auteur een sombere blik werpt op een toekomst waarin technologie en standaardisatie alles bepalend zijn. De visie van een 'brave new media world' hoeft lang niet zo pessimistisch te zijn, maar een van de personages in Huxley's roman beschouwt de nieuwe wereld terecht als 'a challenge, a command'.⁶³ In Reykjavik heeft de Raad van Europa de opdracht gekregen om het toekomstig beleid inzake nieuwe media op te stellen. De Raad van Europa moet de uitdaging aannemen om ervoor te zorgen dat dit beleid coherent, goed doordacht en toekomstbestendig is. De vereiste aanpak moet zowel kritisch als volledig zijn. Dit geldt te meer nu de focus van de Reykjavikteksten aanzienlijk is ingeperkt in vergelijking tot de Kiev teksten uit 2005. Enerzijds zou het ontwikkelen van beleidsinstrumenten over een gering aantal onderwerpen eerder haalbaar moeten zijn dan wanneer een breed scala aan onderwerpen zou moeten worden behandeld. Maar aan de andere kant zou een inperking van de focus niet mogen leiden tot een inperking van ambitie.

58 The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information.

59 Een overzicht van alle gezamenlijke verklaringen van de vier mandaten is te vinden op: <http://www.article19.org/publications/law/igo-materials.html> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

60 International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, *Tenth Anniversary Joint Declaration: Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade*, 3 februari 2010, te vinden op <http://www.article19.org>: <http://bit.ly/akQprh> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

61 Voor een volledig overzicht van relevante activiteiten bij de Raad van Europa,

zie: T. Moring, 'New Media and the Implementation of Instruments in Support of Minority Rights Related to Media', *European Yearbook of Minority Issues*, 2006/7-6, p. 19-50.

62 T. Moring, 'Access of National Minorities to the Media: New Challenges', Doc. Nr. DH-MIN(2006)015, en bijbehorende 'Comments' van T. McGonagle, Doc. Nr. DH-MIN(2006)016 en K. Jakubowicz, Doc. Nr. DH-MIN(2006)017, alle gedateerd 20 november 2006; T. Moring & T. McGonagle, 'Analysis of Information provided by DH-MIN members on the Questionnaire on the access of national minorities to new media in the information society', Doc. Nr. DH-MIN(2009)003, 9 maart 2009; alle te vinden op: <http://bit.ly/cFVNTB> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2010).

63 'O brave new world! It was a challenge, a command', in: A. Huxley, *Brave New World*, Londen: Flamingo 1994, p. 192.