

MEDIARECHT

AAK20178358

J.M. Breemen, V.E. Breemen

Regelgeving en beleid

Eind december werd de website van de NOS geblokkeerd vanuit Turkije, wat tot vragen leidde van Kamerleden die de blokkade zagen als censuur en schending van de persvrijheid. Aanleiding voor de blokkade was de moord op de Russische ambassadeur Andrej Karlov in Ankara: Turkse media mochten hier niet over berichten. Beelden van deze gebeurtenis waren ook te zien op *nos.nl* en werden overgenomen door andere media. Kort daarna bleek dat het bezoeken van deze nieuwssite vanuit Turkije een foutmelding opleverde (zie het nieuwsbericht van 31 december 2016 op *nos.nl*). In januari gaat minister van Buitenlandse Zaken Koenders in op de vragen. Hij geeft aan dat Nederland bezwaar heeft aangetekend tegen de blokkade en om opheldering heeft gevraagd bij de Turkse autoriteiten. Verder erkent hij pers- en internetvrijheid als fundamentele Europese waarden en stelt dat Nederland het belang daarvan 'frequent aan de orde [brengt], zowel in bilaterale contacten met Turkije als in EU-fora' (zie de Kamerbrief van 17 januari 2017, *Aanhangsel Handelingen II*, 2016/17, 1114).

Over op een ander *hot topic*: *fake news*. Geheel in lijn met de actuele aandacht voor het onderwerp gaat minister Plasterk in een brief van 25 januari in op vragen rond het manipuleren van verkiezingen door hacks en nepnieuws (*Kamerstukken II* 26643, 2016/17, 441). Hij benadrukt de noodzaak om alert te zijn in het licht van de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017. Specifiek wat betreft gehackte peilingen en nepnieuws ter manipulatie van de verkiezingen geeft de minister aan dat private bedrijven die opiniepeilingen uitvoeren zelf verantwoordelijk zijn voor hun infrastructuurbeveiliging. Hetzelfde geldt min of meer voor de media: bij hun keuze uit het nieuwsaanbod van het nieuws dat zij brengen, dienen ze volgens de minister zelf vast te stellen of dit al dan niet nepnieuws betreft. De minister haalt de onafhankelijkheid van de media aan en stelt dat de rol van de overheid zich hierdoor beperkt tot het bevorderen van bewustzijn over de mogelijkheid van nepnieuwsverspreiding.

Ook op Europees niveau is *fake news* onderwerp van zorg. In een speech voor de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 24 januari jl. combineert de secretaris-generaal van de Raad van Europa dit fenomeen met andere zorgwekkende onderwerpen als populisme, migratie, de situatie in Turkije, en terrorisme (zie de website van de Raad van Europa, *www.coe.int*). Tegen de achtergrond van het 'grote' politieke jaar 2017, met verkiezingen in meerdere Europese landen, waarschuwt de secretaris-generaal voor de tactieken van populistten die de democratie in Europa bedreigen, door onder andere 'unsympathetic media' en onwelkome nieuwsberichten af te schrijven als *fake news*, terwijl zij veelal zelf schuldig zijn aan de verspreiding van daadwerkelijk *fake news*.

Andere tactieken zijn het afschilderen van ‘ongehoorzame’ rechterlijke machten als corrupt, internationaal recht als ontoelaatbare inbreuk op nationale soevereiniteit, rechten van minderheden als belediging van nationale waarden, en mensenrechten als elitebezigheid. Specifiek wat *fake news* betreft, en het gevaar voor belemmering van politieke verkiezingen, benadrukt de secretaris-generaal de scheidslijn tussen het voorkomen van *fake news* door staten en censuur op internet. *Fake news* moet aangepakt worden, maar misbruik van de term om critici de mond te snoeren moet eveneens voorkomen worden. De secretaris-generaal wijst op het robuuste systeem tegen *hate speech* dat al van kracht is in Europa om staten te helpen *fake news* strafrechtelijk aan te pakken. Dat kan in het geval van haatdragend en gewelddadig nepnieuws, in het bijzonder wanneer dat gericht is tegen minderheden en kwetsbare groepen als migranten, Roma, moslims en etnische minderheden. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in een lijn jurisprudentie uitgezet wanneer uitingen niet langer beschermd zijn maar kwalificeren als *hate speech*. Verder wijst de secretaris-generaal op het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken van de Raad van Europa (het ‘Boedapestverdrag’) uit 2001. Op deze manier kan nepnieuws dat aanzet tot haat, discriminatie en geweld strafrechtelijk aangepakt worden, terwijl vrijheid van meningsuiting nog steeds wordt beschermd. Dat vervolging van online uitingen moeilijkheden kan opleveren voor opsporingsdiensten is weer een ander verhaal. De secretaris-generaal geeft aan dat nieuwe regels onderweg zijn waarbij staten samenwerken om toegang tot online bewijsstukken te vergroten.

Een gezamenlijke verklaring van 3 maart jl. van een groot aantal internationale autoriteiten op het gebied van vrijheid van meningsuiting, de media en toegang tot informatie besteedt eveneens aandacht aan *fake news*, desinformatie en propaganda (zie de website van de Raad van Europa, www.coe.int). De betrokken autoriteiten zijn de Special Rapporteurs en Representatives op het gebied vrijheid van meningsuiting van de VN, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OSCE), de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en de African Commission on Human and Peoples’ Rights. De verklaring herhaalt de voorwaarden voor toegestane beperkingen op de vrijheid van meningsuiting uit internationale standaarden (sectie 1.a-c). Verder worden algemene verboden op het verspreiden van ‘information based on vague and ambiguous ideas, including “false news” or “non-objective information”’ ontoelaatbaar verklaard in het kader van deze standaarden (sectie 2.a). Het belang van mediadiversiteit en de verplichting van staten om dit te promoten worden onderstreept als essentiële middelen om desinformatie en propaganda te bestrijden (sectie 3.a, 3.d). Daarnaast wordt het belang van maatregelen om media en digitale geletterdheid te promoten benadrukt, alsook dat van overige maatregelen om gelijkheid, non-discriminatie, intercultureel begrip en andere democratische waarden te stimuleren, onder andere om de negatieve effecten van

desinformatie en propaganda aan te pakken (sectie 3.e, 3.f). De verklaring gaat ook in op de maatregelen die *intermediaries*, journalisten en *media outlets* zouden moeten nemen (sectie 4-5) en sluit af met het benadrukken van het belang van samenwerking van alle betrokkenen om de effecten van het fenomeen desinformatie en propaganda op de democratie, vrijheid van meningsuiting, journalistiek en de publieke ruimte in kaart te brengen en om reacties hierop vorm te geven (sectie 6).

Tot slot wordt hier de resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) van 24 januari jl. gesignaleerd met als onderwerp ‘Aanvallen op journalisten en mediavrijheid in Europa’ (zie de website van de Raad van Europa, www.coe.int). De Vergadering verwelkomt (beperkte) maatregelen die in verschillende landen zijn genomen sinds haar laatste resolutie uit 2015 betreffende de veiligheid van journalisten en mediavrijheid. Een aantal zaken is echter sindsdien nog niet aangepakt, bijvoorbeeld de ontvoering en later veroordeling van een journalist van de Krim door een Russische militaire rechtbank, het sluiten van verschillende media op de Krim na de annexatie door Rusland en de mediavrijheid en veiligheid van journalisten over het algemeen in gebieden in Oost-Oekraïne die onder controle staan van door Rusland gesteunde separatisten. De Vergadering merkt verder met ontsteltenis op dat er sinds januari 2015 in de lidstaten 16 journalisten door geweld om het leven zijn gekomen en roept aanklagers op om de nog niet opgeloste sterfgevallen in drie zaken grondig te onderzoeken, alsook in tien andere gevallen tussen 1994 en 2011. De Vergadering besteedt verder extra aandacht aan de uiterst zorgwekkende situatie in Turkije, zoals de gevangenschap van journalisten, de arrestatie van schrijvers en mediapersoneel, de inbeslagname van mediabedrijven en hun middelen en het belang van het versterken van de redactionele onafhankelijkheid van de staatsomroep. Hetzelfde geldt voor de situatie in onder andere Rusland, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Hongarije en Polen wat betreft de veiligheid van journalisten, vergelding tegen onafhankelijke media en voorvechters van vrije meningsuiting, persvrijheid en pluralisme van de media. Verder merkt de Vergadering met zorg op dat antiterrorismewetgeving in strijd kan komen met de vrijheid van meningsuiting als beschermd in artikel 10 EVRM en dat journalisten soms worden belaagd door de politie tijdens gewelddadige demonstraties. Volgens de Vergadering moet de media niet gehinderd worden in het verslaan van dit soort demonstraties en moet hun lichamelijke integriteit, alsook dat van hun materieel, buiten kijf staan. De Vergadering sluit af met een oproep voor lidstaten, de Europese Unie, de OSCE en de Verenigde Naties om zich achter de Raad van Europa te scharen en het internetplatform ter promotie van de bescherming van journalistiek en de veiligheid van journalisten te ondersteunen (zie over dit platform eerder *KwartaalSignaal* 133, p. 7656 (AAK20147655), *KwartaalSignaal* 135, p. 7807 (AAK20157805), *KwartaalSignaal* 136, p. 7880 (AAK20157879) en *KwartaalSignaal* 138, p. 8012 (AAK20168012)).

Rechtspraak

In recente uitspraken zijn verschillende dimensies van de uitingsvrijheid in de politieke context zichtbaar, ten eerste het recht om een mening te uiten als zodanig en de journalistieke vrijheid om programma's in te richten. In *Forum voor Democratie t. NOS* was eerstgenoemde niet uitgenodigd voor het tv-debat dat laatstgenoemde organiseerde op de avond vóór de Tweede Kamerverkiezingen. Alleen de veertien grootste partijen deden mee, wat door de NOS was bepaald op grond van een gewogen gemiddelde van zes politieke peilingen en aantal zetels in de huidige Tweede Kamer. FvD vond dat een ontoelaatbare beperking van haar vrijheid van politieke meningsuiting, maar volgens de rechter had de NOS veel vrijheid om de inhoud van haar programma's te bepalen, zolang haar keuzes er niet op gericht waren om de verkiezingsuitslag te beïnvloeden door zonder goede gronden de ene partij wel, en andere niet uit te nodigen voor een debat. Daarvan was *in casu* geen sprake: FvD was niet 'geboycot' en de NOS onderbouwde de gemaakte keuzes met vooraf vastgestelde, objectieve en transparante selectiecriteria. Verder kon FvD volgens de rechter via andere kanalen haar politieke boodschap naar buiten brengen (Rb. Amsterdam (vzr.) 28 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1151).

Ten tweede, op Europees niveau, stond het recht om inlichtingen te garen en door te geven centraal in *Selmani e.a. t. FYROM* (EHRM 9 februari 2017, 67259/14). De zaak was aangebracht door Selmani en consorten, journalisten die met geweld waren verwijderd van de tribune van het nationale parlement terwijl een debat plaatsvond over de rijksbegroting voor 2013. Het was een kwestie waarover al langere tijd spanning bestond tussen de oppositie en de regering en die tot veel publieke en media-aandacht had geleid. Zo werden buiten bij het parlement protesten gehouden tijdens het debat. De gespannen sfeer resulteerde uiteindelijk in een opstootje door parlementsliden. Om de orde te herstellen werden oppositieleiden verwijderd uit de kamer en journalisten van de tribune. Selmani e.a. weigerden te vertrekken, omdat ze vonden dat het publiek het recht had om geïnformeerd te worden over de gebeurtenissen. Ze brachten hun zaak voor het Constitutioneel Hof, waar ze het incident aanvochten, evenals het feit dat er daartoe geen mondelinge zitting was. Het Europees hof oordeelde dat hun verwijdering inbreuk van artikel 10 opleverde, ondanks dat deze een wettelijke basis had. De 'noodzakelijkheid' was namelijk niet voldoende aangetoond; zo was niet duidelijk geworden waarom de veiligheid van de aanwezigen in het gebouw in het geding was. Gezien het verloop van de nationale procedure werd ook inbreuk gevonden op het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM).

Vrijheid van meningsuiting stond ook centraal in de zaak *Kaos GL t. Turkije* (EHRM 22 november 2016, 4982/07). Kaos is een vereniging die opkomt voor LGBT-rechten in Turkije en een tijdschrift over dat onderwerp uitgeeft. In 2006 namen Turkse autoriteiten alle exemplaren in beslag van een bepaald nummer van dat tijdschrift. Volgens de autoriteiten was de inhoud van het betreffende nummer seksueel expliciet en daarom in strijd met de goe-

de zeden. De voorzitter van Kaos, eveneens hoofdredacteur van het tijdschrift, werd aangeklaagd voor het verspreiden van obscene afbeeldingen. Ondanks vrijspraak omdat de exemplaren nog niet verspreid waren, en een rechterlijk bevel om de exemplaren vrij te geven zodra de uitspraak definitief was geworden (de uitspraak in cassatie zou uiteindelijk pas in 2012 zijn), diende Kaos in 2007 een klacht in bij het EHRM wegens schending van artikel 10 EVRM. Het Europees hof concludeert in 2016 unaniem dat ongerechtvaardigde inbreuk is gemaakt op de vrijheid van meningsuiting. Het hof stelt vast dat aan twee vereisten om de uitingsvrijheid te beperken voldaan is: de inmeniging was voorzien bij wet en diende het legitieme doel van bescherming van de goede zeden. Maar de vraag of de inbeslagname (en het vrijgeven van alle exemplaren na vijf jaar) noodzakelijk was in een democratische samenleving beantwoordt het hof negatief. Het inbeslagnamebevel was niet goed gemotiveerd: de autoriteiten beriepen zich wel op strijd met de goede zeden, maar gaven er geen blijk van dat ze de inhoud van het tijdschrift daar gedetailleerd op hadden getoetst. Volgens het hof hadden preventieve maatregelen om te voorkomen dat minderjarigen het betwiste tijdschrift zouden zien weliswaar gerechtvaardigd kunnen zijn, maar de algemene confiscatie was disproportioneel.

Literatuur

- C. Angelopoulos & S. Smet, 'Notice-and-fair-balance: how to reach a compromise between fundamental rights in European intermediary liability', *Journal of Media Law* (8) 2016, afl. 2, p. 266-301.
- V.E. Breemen, 'One copy one user: "e-uitlenen" gaat de boeken in als "uitlenen in juridische zin" (Annotatie bij HvJ EU 10 november 2016 (VOB/Stichting Leenrecht))', *Mediaforum* 2017, afl. 2, p. 70-72.
- N. Deroeck, S. Van Leuven & E. Lievens, 'Bouwstenen voor een recht van antwoord voor online media in België vanuit een juridisch en empirisch perspectief', *Mediaforum* 2017, afl. 2, p. 42-49.
- T. McGonagle, 'Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens 8 november 2016 (Magyar Helsinki Bizottság)', *European Human Right Cases* 2017/36, afl. 2.
- T. McGonagle et al., *Freedom of expression, the Media and Journalists. Case-law of the European Court of Human Rights* (IRIS Themes vol. III), Straatsburg: European Eurovisual Observatory 2016.
- M.M. Groothuis, 'Annotatie bij EHRM 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság/Hungary', *Mediaforum* 2017, afl. 2, p. 64-66.
- S. Kulk & F. Zuiderveen Borgesius, 'Privacy, Freedom of Expression, and the Right to Be Forgotten in Europe', in: J. Polonetsky, O. Tene & E. Selinger (red.), *Cambridge Handbook of Consumer Privacy*, Cambridge: Cambridge University Press 2017 (verwacht).
- A. Nieuwenhuis, 'Van catalogusformules en strong reasons: de ontwikkeling van de artikel 10 jurisprudentie van het EHRM van 2010 tot en met 2016', *Mediaforum* 2017, afl. 1, p. 2-12.

- A. Nieuwenhuis, 'Annotatie bij Rb. Den Haag 9 december 2016 (OM / Wilders)', *Mediaforum* 2017, afl. 1, p. 34-36.
- M. Robichon, 'Boete Heel Holland Bakt: een misbaksel?', *Mediaforum* 2017, afl. 1, p. 1.