

MEDIARECHT

AAK20188693

J.M. Breemen & V.E. Breemen**Regelgeving en beleid**

Op 14 juni 2018 verscheen de jaarlijkse mediamonitor van het Commissariaat voor de Media over relevante ontwikkelingen in het Nederlandse medialandschap. Het nieuwsbericht op *www.cvdm.nl* kopt: ‘Nederlanders hebben weinig zorgen over nepnieuws’; in vergelijking met andere landen zelfs het minst. In tijden van desinformatie en filterbubbels is dat tegen de verwachtingen in. Verder blijkt uit de monitor dat Nederlanders veel interesse in nieuws hebben, traditionele media meer vertrouwen dan social media, en nauwelijks bereid zijn om voor online nieuws te betalen. Andere conclusies betreffen de trends van toenemende concentratie in traditionele media-aanbieders, tegenover een afname in het gebruik van papieren dagbladen, radio en televisie door nieuwe digitale technieken en platforms.

De bronbescherming van journalisten is definitief wettelijk geregeld (zie voor het totstandkomingsproces o.a. *KwartaalSignaal* 133, p. 7655-7656, *KwartaalSignaal* 134, p. 7733-7734, en *KwartaalSignaal* 135, p. 7806). Op 3 juli 2018 werd het wetsvoorstel van de minister van Justitie en Veiligheid daartoe aangenomen door de Eerste Kamer

(Kamerstukken I 2017/18, 34032, A). De regeling, die in het nieuwsbericht op www.rijksoverheid.nl 'een erkenning van de bijzondere positie die journalisten en publicisten hebben in onze samenleving en de vrije nieuwsgaring' wordt genoemd, treedt op 1 oktober 2018 in werking. Dan hoeven journalisten, die als getuigen optreden in strafzaken, geen vragen meer te beantwoorden over de identiteit van hun bron. Of een dergelijk beroep op het brongeheime terecht was, wordt uiteindelijk door de rechter getoetst. Ook wordt de inzet van dwangmiddelen tegen journalisten en publicisten, zoals het doorzoeken en inbeslagname van voorwerpen en geschriften of het opvragen van verkeersgegevens over telefoongesprekken van een journalist, aan strengere regels gebonden.

Tegen deze achtergrond is het noemenswaardig dat het Openbaar Ministerie (OM) in de afgelopen periode tot drie keer toe heeft geprobeerd de bronnen van journalisten te achterhalen in strijd met de eigen regels, bijvoorbeeld door het opvragen van telefoongegevens zonder toestemming te vragen aan het College van procureurs-generaal (zie o.a. de berichtgeving op www.volkskrant.nl en de verklaring van 5 juli 2018 op de website van het OM zelf). Bronbescherming is echter ook onderdeel van nationale aandacht voor de bescherming van journalisten, die, behalve het hierboven genoemde wetsvoorstel, recent heeft geleid tot een 'Akkoord Stuurgroep Agressie en geweld tegen journalisten'. In een brief van 12 juni 2018 gaf de minister van Justitie en Veiligheid al aan dat journalisten ongehinderd en vrij hun werk moeten kunnen doen, en dat hij op de hoogte was van concrete afspraken die waren gemaakt in de Stuurgroep ('Reactiebrief stand van zaken bescherming journalisten', p. 1-2). Vervolgens, op 19 juli j.l., ondertekenden de leden van de Stuurgroep (Nederlandse Vereniging van Journalisten, het Nederlands Genootschap van Hoofredacteuren, de politie en het OM) het akkoord (zie o.a. de berichtgeving op www.nvj.nl). Het akkoord, dat beschikbaar is op de website van het OM, bevat maatregelen om de positie van journalisten te versterken als zij met geweld en agressie worden geconfronteerd. Voorbeelden zijn om met een veiligheidsplan bewustzijn te creëren in de sector zelf, waaronder het ontwikkelen van 'App Geweld tegen media' met praktische informatie; en afspraken met de politie en het OM dat opsporing en vervolging van geweld tegen journalisten een hogere prioriteit krijgt en verbonden wordt aan strengere strafeisen, die worden vastgelegd in een richtlijn. Het akkoord zal worden uitgewerkt in het najaar van 2018.

Op 5 juni j.l. werd bekend gemaakt dat leden van het Europees Parlement van het Civil Liberties Committee de komende maanden de staat van de rechtsstaat in de EU zullen monitoren en hierover zullen rapporteren. Er zal een bijzondere focus liggen op corruptie en de persvrijheid. Een speciale rechtsstaat-monitorgroep, die zal worden aangestuurd door Sophie in 't Veld (D66), zal voortbouwen op ad-hoc-bezoeken van het Europees Parlement aan Malta in december 2017 en Slowakije in maart 2018. Aanleiding is de moord op de Maltese blogster en journaliste Daphne Caruana Galizia en de Slowaakse journalist Jan

Kuciak en zijn verloofde. Het persbericht geeft aan dat het Europees Parlement zich zorgen maakt over de gebrekkige voortgang in de onderzoeken naar beide moordzaken en berichtgeving over herhaaldelijk lastigvallen en intimidatie van journalisten. Het doel van de nieuwe monitorgroep is het bieden van assistentie en volledige support in het vinden van gerechtigheid en het verzekeren dat de rechtsstaat zegeviert (zie het persbericht hier: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180605IPR05046/rule-of-law-civil-liberties-meps-to-report-on-corruption-and-press-freedom).

Eveneens samenhangend met de veiligheid van journalisten, en in het bijzonder van vrouwelijke journalisten, is de lancering door het European Centre for Press & Media Freedom (ECPMF) van een *Women's reporting point* in maart. Het ECPMF werkt voor deze alarmcentrale samen met de European Federation of Journalists (EFJ) en haar Italiaanse afdeling FNSI. In lijn met de Aanbeveling (2016)⁴ van de Raad van Europa inzake de bescherming van journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren stelt het ECPMF dat journalisten in het algemeen veiligheidsrisico's en specifiek geweld riskeren, maar dat vrouwelijke journalisten te maken hebben met specifieke bedreigingen, risico's en geweld (zie o.a. par. 2 van Aanbeveling (2016)⁴). Voorbeelden hiervan zijn seksuele intimidatie en beledigende opmerkingen, dreigementen van verkrachting en vergelijkbare gendergebaseerde bedreigingen die voor vrouwelijke journalisten vaker voorkomen en veel impact hebben op hun werk, uitsingsvrijheid en bijdrage aan het publieke debat (zie <https://ecpmf.eu/get-help/womens-reporting-point>). Het ECPMF geeft aan dat het zowel vrouwelijke journalisten wil bijstaan in het zoeken van hulp als, in het bijzonder, deze specifieke dimensie van geweld tegen journalisten in de openbaarheid wil brengen door het (anoniem) verzamelen van gerapporteerde zaken in een database om de schaal van het probleem in Europa aan te tonen (bron: idem).

Ook kan hier worden signaleerd dat de gemoderniseerde tekst van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten na uitgebreide onderhandelingen is aangenomen (zie het bericht van 7 juni 2018 op <http://europa.eu>; zie over het moderniseringsproces van de richtlijn eerder: *Kwartaal-Signaal* 140, p. 8151). Het doel is om een regelgevend kader voor het medialandschap van de 21e eeuw te creëren, waar online diensten steeds belangrijker worden. Daarom zijn video-sharing-platforms nu bijvoorbeeld onder het bereik van de richtlijn gebracht, naast de traditionele televisie-omroepen en 'video on demand' diensten die er al onder vielen.

Rechtspraak

Na eerdere signaleringen van de zogenoemde 'slepenetwet' en het aangekondigde kort geding dat werd aangespannen door twaalf organisaties – waaronder Bits of Freedom, Greenpeace, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), Privacy First en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten – kan nu de uitkomst hier-

van worden gerapporteerd. Op 26 juni jl. wees de Haagse rechter de vorderingen van de eisende partijen af (Rb. Den Haag (vzr.) 26 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7459). Eisers hadden de buitenwerkingstelling van een aantal bepalingen van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv), die op 1 mei jl. in werking trad, gevorderd (i.e. art. 48 lid 1, 39 lid 1, 45 lid 1 sub b, 64 lid 1 en 89 lid 1; zie r.o. 3.1 en 4.1). Bij de onderhavige toetsing van wetgeving in formele zin, i.e. of er strijd is met Artikel 8 EVRM, en in een kort geding wijst de rechter op grote terughoudendheid die wordt ingegeven door de scheiding der machten. Zoals de rechter stelt (r.o. 4.5):

‘Wetten in formele zin worden vastgesteld door de wetgever. Het is bij uitstek de taak van de wetgever om alle in het geding zijnde argumenten en belangen tegen elkaar af te wegen, waarbij aan hem een grote mate van beleidsvrijheid toekomt. Er is dan ook geen plaats voor een eigen “volle” toetsing door de burgerlijke rechter.’

Kort gezegd wil de rechter niet ‘op de stoel van de wetgever’ plaatsnemen. Na een algemene inhoudelijke beoordeling en een inhoudelijke beoordeling per bepaling (r.o. 4.6 t/m 4.33) komt de rechter tot de conclusie dat de vorderingen van de eisers dienen te worden afgewezen (r.o. 4.34).

In *Mazepa e.a. t. Rusland* (EHRM 17 juli 2018, 15086/07) heeft het EHRM zich gebogen over de centrale vraag of het onderzoek naar de dood van onderzoeksjournaliste Anna Politkovskaya effectief is geweest. De beschrijving van de rechtbank in Moskou geeft het specifieke en gevoelige karakter van de zaak weer: volgens de rechtbank betreft het een moord die door een georganiseerde groep is gepleegd voor een som geld en in verband met de uitoefening door het slachtoffer van haar beroep (par. 37). We kunnen hiermee wel stellen dat de zaak een duidelijk voorbeeld is van de bedreigingen van en professionele risico’s voor journalisten. Volgens de applicanten – nabestaanden van Politkovskaya – is het onderzoek naar de moordaanslag niet effectief geweest, omdat het al sinds 2006 voortduurt en niet heeft vastgesteld wie opdracht tot de moord heeft gegeven en deze gefinancierd (par. 41). Ze baseren zich op Artikel 2 EVRM (‘Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet.’).

Volgens het EHRM is de centrale kwestie in deze zaak of de staat aan zijn verplichtingen heeft voldaan omtrent het uitvoeren van effectief onderzoek naar ‘contractsmoorden’ van onderzoeksjournalisten. Het hof geeft inderdaad aan dat het juist in het geval dat het slachtoffer een journalist is van groot belang is dat wordt onderzocht of er mogelijk sprake is van een verband tussen het beroep van de journalist en de misdaad in kwestie. Hierbij verwijst het EHRM tevens naar paragraaf 19 van Aanbeveling (2016)⁴ van de Raad van Europa inzake de bescherming van journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren.

Wat de procedurele verplichting onder Artikel 2 betreft, stelt het EHRM dat er sprake is van een verplichting van maatregelen en niet van resultaten. In de huidige zaak leidde het onderzoek weliswaar tot de veroordeling van de personen die *direct* verantwoordelijk waren voor de

moord, maar het hof benadrukt dat in het geval van een ‘contractsmoord’ niet is voldaan aan de verplichting van maatregelen wanneer er geen daadwerkelijk en effectief onderzoek is geweest naar het vaststellen van de ‘intellectuele ontwerper van de misdaad’, ofwel: degenen die opdracht gaven tot de moord (par. 75). Het EHRM spreekt zich niet uit over de gegrondheid van de aantijgingen van de applicanten omtrent de betrokkenheid van functionarissen van de Federale Veiligheidsdienst van de Russische Federatie (FSB) of de Tsjetsjeense autoriteiten. Echter, volgens het EHRM vereisen de procedurele verplichtingen van Artikel 2 dat de binnenlandse onderzoeksautoriteiten deze aantijgingen hadden moeten onderzoeken, in het bijzonder vanwege Politkovskaya’s professionele activiteiten als journaliste inzake het conflict in de Tsjetsjeense regio (par. 78). Aangezien dergelijke onderzoeken niet hebben plaatsgevonden, concludeert het hof dat niet is voldaan aan het vereiste van adequaatheid (par. 79).

Bovendien stelt het EHRM dat er sprake is van een gebrek aan overtuigende redenen en plausibele rechtvaardigingen wat betreft de lengte van de gehele onderzoeken en procedures, i.e. al twaalf jaar lopend (par. 81). Algehele conclusie: Artikel 2 EVRM is geschonden vanwege een gebrek aan effectief onderzoek inzake de moord op journaliste Anna Politkovskaya. In verband met deze conclusie gaat het hof ook niet verder in op de onafhankelijkheid van de onderzoeken (par. 83).

Een tweede EHRM-zaak van 17 juli 2018 is *Mariya Alekhina e.a. t. Rusland* (38004/12). Volgens het hof levert de veroordeling en gevangenzetting van leden van de punkband Pussy Riot meerdere schendingen van het EVRM op, waaronder van Artikel 10 – vrijheid van meningsuiting. In 2012 probeerden de bandleden een ‘punkgebed’ (‘Virgin Mary, Drive Putin Away’) uit te voeren in een kerk in Moskou, om te protesteren tegen de toenmalige politieke situatie in Rusland. Ze werden uiteindelijk veroordeeld tot twee jaar gevangenisstraf (par. 48). Volgens het hof hadden de nationale rechters deze uiting in context moeten bezien, waaronder de *lyrics*, in plaats van de veroordeling alleen te baseren op de felgekleurde outfits met bivakmutsen, de lichaamsbeweging van de bandleden, en de ferme bewoordingen die zij bij het gebed gebruikten. Ook had nagegaan moeten worden of de uiting gezien kon worden als een oproep tot geweld, wat de enige rechtvaardiging voor een strafrechtelijke sanctie zou zijn geweest (par. 216-219). De uitvoering had voorts geen kerkdienst gehinderd. Het EHRM acht de opgelegde straf disproportioneel en onverenigbaar met Artikel 10 (par. 215). Daarbij wordt nogmaals schending van Artikel 10 aangenomen vanwege het feit dat de nationale rechters beter hadden moeten rechtvaardigen waarom toegang tot de filmpjes van Pussy Riot op internet werd verboden (par. 228-230).

Literatuur

– E. Coche, M. Klus, T. McGonagle & C. Plaizier, *Inventarisatie methodes om ‘nepnieuws’ tegen te gaan*, Amsterdam: Instituut voor Informatierecht, april 2018;

- R. Fahy, M. Hanhart, M. Klus, B. Kostić, T. McGonagle & C. Plaizier, *Open Journalism: The Road Travelled and the Road Ahead*, Wenen: OSCE Representative on Freedom of the Media 2018;
- W. Hins, 'EU vs Disinfo', *Mediaforum* 2018, afl. 2, p. 29;
- T. McGonagle & D. Voorhoof, *Freedom of Expression, the Media and Journalists: Case-law of the European Court of Human Rights* (IRIS Themes, Vol. III, 4e editie), Straatsburg: European Audiovisual Observatory 2017, ISBN: 9789287184351 (printversie; ook digitaal beschikbaar);
- A. Nieuwenhuis, 'Op zoek naar het publieke debat. Over de afbakening door het EHRM van een bij uitstek beschermde categorie uitlatingen', *Mediaforum* 2018, afl. 3;
- O. Volgenant & T. McGonagle, 'Kroniek Persrecht 2017', *Mediaforum* 2018, afl. 3.