

A favourable environment for journalists in the Netherlands

Executive summary

In een Aanbeveling uit 2016, getiteld [Recommendation on protection of journalism and safety of journalists and other media actors](#),¹ roept het Comité van Ministers van de Raad van Europa de lidstaten op om een ‘gunstig klimaat’ te creëren voor de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In deze studie wordt onderzocht in hoeverre zo een ‘gunstig klimaat’ aanwezig is in Nederland.

De **conclusie** is dat hoewel Nederlands recht, beleid en praktijk een klimaat creëren dat **grotendeels gunstig** is voor vrijheid van meningsuiting en bescherming van journalisten,² er op verschillende gebieden niettemin **ruimte voor verbetering** is.

Allereerst geeft de studie een overzicht van de maatstaven die ontwikkeld zijn door de Raad van Europa. Vervolgens wordt onderzocht of (zowel reeds van kracht zijnde als op stapel staande) wetgeving, beleid en praktijk aan deze maatstaven voldoen. Daarbij volgt de studie de structuur van de Aanbeveling en behandelt achtereenvolgens de preventie (*prevention*) van dreigingen en risico's voor vrijheid van meningsuiting, bescherming (*protection*) en ondersteuning van journalisten in de praktijk en vervolging (*prosecution*) van degenen die journalisten bedreigen of geweld jegens hen uitoefenen.³

In de studie worden zowel de **sterke kanten als onvolkomenheden** van het Nederlandse kader opgemerkt, waaruit hieronder een selectie volgt. Ook zijn een aantal trends te ontdekken die belangrijk zijn om in de gaten te houden.

Sterke kanten

- Er bestaan adequate regels en procedures voor iedereen die journalisten bedreigt of geweld jegens hen gebruikt;
- De bescherming van klokkenluiders heeft een wettelijke basis en wordt aangevuld door particuliere initiatieven;
- Godslastering is niet langer een strafbaar feit en ook speciale categorieën van smaad (majesteitsschennis en belediging van een bevriend staatshoofd) worden verwijderd uit het Wetboek van Strafrecht.

Volgens de Raad van Europa moet vervolging effectief, adequaat, gronding, onpartijdig, onafhankelijk, prompt en openbaar geschieden. De studie laat zien dat verschillende regels, doctrines en instituties de naleving van deze principes garanderen. Het principe van

¹ Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 13 april 2016.

² In 2018 staat Nederland op de derde plaats op de [Reporters Without Borders Press Freedom Index](#), waar dat in 2017 nog de vijfde plaats was.

³ Een vierde aspect, promotie (*promotion*), valt buiten het bereik van de studie. Dit aspect behelst de promotie van de inhoud van de Aanbeveling; de studie concentreert zich op de rechtspositie van journalisten.

waarheidsvinding, rechten van slachtoffers en de regelgeving omtrent gebruik van geweld door de politie krijgen hierbij speciale aandacht.

Wat betreft bescherming van klokkenluiders is vooruitgang geboekt met de invoering van de Wet Huis voor klokkenluiders en de ontwikkeling van het platform Publeaks. Verder onderzoek en toepassing van de Wet Huis voor klokkenluiders in de praktijk kunnen de werking van beide instrumenten verder verbeteren.

Gezien het feit dat bij de delicten majesteitsschennis en belediging van een bevriend staatshoofd geen plaats is voor de verdedigingsgrond dat met het begaan van een dergelijk delict het algemeen belang gediend wordt, is de wet op dit punt niet in overeenstemming met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het afschaffen van deze delicten is daarom een welkome ontwikkeling vanuit het perspectief van vrijheid van meningsuiting.

Onvolkomenheden

- Wanneer journalisten worden onderworpen aan geheime surveillance is het recht op bronbescherming niet voldoende gewaarborgd;
- Er is een gebrek aan openbare richtsnoeren inzake de bescherming van journalisten tijdens openbare bijeenkomsten;
- Wetgeving omtrent het recht op toegang tot informatie is niet volledig in overeenstemming met Europese regels.

Na meerdere veroordelingen van Nederland door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens krijgt het recht op bronbescherming in strafzaken eindelijk een wettelijke basis. Desalniettemin wordt het recht op bronbescherming onder de herziene Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten onvoldoende gewaarborgd.

De politie en burgemeester zijn beiden verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde tijdens publieke bijeenkomsten zoals demonstraties. Er is echter onvoldoende (publieke) informatie voorhanden die ziet op de belangrijke rol en kwetsbare positie van journalisten tijdens zulke bijeenkomsten.

Het recht op toegang tot informatie wordt geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob is op bepaalde punten nog niet helemaal in overeenstemming met Europese regels. Zo botsen de in de Wob vastgelegde, absolute weigeringsgronden om informatie te verstrekken met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Trends

- Een toenemend aantal bedreigingen aan het adres van journalisten;
- Gevallen waarin journalisten de toegang tot bepaalde bijeenkomsten of evenementen wordt ontzegd, zoals persbijeenkomsten van politieke partijen;
- Mediaconcentratie met mogelijke gevolgen voor de onafhankelijkheid van de media en pluralisme.

Journalisten krijgen in toenemende mate te maken met (zowel fysieke als online) bedreigingen,⁴ die een *chilling effect* op de vrijheid van meningsuiting hebben. Er wordt bedreigd met bijvoorbeeld geweld of juridische procedures. In sommige gevallen richten deze bedreigingen zich specifiek tot vrouwen of journalisten met een migratieachtergrond.

In de aanloop naar de parlementsverkiezingen van 2017 hebben sommige politieke partijen journalisten de toegang tot hun bijeenkomsten ontzegd en hen daarmee verhinderd verslag te kunnen doen van gebeurtenissen van publiek belang.

Hoewel fusies en overnames positieve effecten kunnen hebben en traditionele media kunnen helpen overleven in het digitale tijdperk, kunnen een hoge concentratie van eigendom op de markt voor dagbladen en gecombineerd eigendom van verschillende mediasectoren risico's opleveren voor de onafhankelijkheid van de media en pluralisme.

* * *

Overige informatie

Dit onderzoek is uitgevoerd door [Geert Lokhorst](#) en [Leon Trapman](#), beiden student aan het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam. De gebruikte methodologie wordt kort beschreven aan het begin van de studie. Een extensieve uiteenzetting is te vinden in de tweede appendix bij de studie.

[Dr. Tarlach McGonagle](#), senior onderzoeker en docent aan het IViR, leidde het project en bewerkte de studie. [Mr. Otto Volgenant](#), advocaat bij Boekx Advocaten, trad op als speciaal adviseur. Waardevol commentaar op een eerdere conceptversie van de studie werd gegeven door een groep van adviseurs en tijdens presentaties van het onderzoek op twee conferenties.

De huidige versie van de studie is een definitief concept. Graag ontvangen wij feedback op deze studie tot **15 juni 2018**. Commentaar, suggesties en vragen over de studie kunt u sturen naar: fefj@ivir.nl. De contactpersoon is Leon Trapman.

Het onderzoek is verricht volgens de [Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening](#), opgesteld op verzoek van de Vereniging van Universiteiten. De studie maakt onderdeel uit van een groter project, met de titel *Audit of freedom of expression in the Netherlands*. Het project wordt mede gefinancierd door [Stichting Democratie & Media](#). De belangrijkste resultaten van de studie vormen de basis voor een *policy paper* over hetzelfde thema dat momenteel wordt opgesteld door degenen verbonden aan dit project.

Meer informatie over het project is te vinden op:
<https://www.ivir.nl/nl/projects/auditoffreedomofexpression/>.

⁴ Zie: M.W.A. Odekerken & A.F.M. Brenninkmeijer, [Een dreigend klimaat](#), 2017.