

**MEDIARECHT**

AAK20209138

**Dr. J.M. Breemen (NIOD) & dr. V.E. Breemen (Universiteit Utrecht)**

**Regelgeving en beleid**

Op 10 april besteedde Podcast De Dag op NPO Radio 1 aandacht aan 'Verslaggeving in virustijd' (beschikbaar via [www.nporadio1.nl](http://www.nporadio1.nl)). Hierin wordt ingegaan op thema's als nieuwsbehoefte, druk op nieuwsorganisaties en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ook komt de impact van de crisissituatie als gevolg van het coronavirus op de persvrijheid aan bod: in Nederland staat journalistiek op de lijst met vitale beroepen, maar in andere landen is het juist (nog) lastiger geworden voor de pers om zijn rol uit te oefenen.

De vitale rol van journalistiek en het grote belang van nieuwsvoorziening worden ook erkend door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media Arie Slob. Op 7 april maakte de Minister in een brief bekend welke maatregelen het kabinet neemt ter ondersteuning van de mediasector met betrekking tot de gevolgen van het coronavirus. Hiervoor wordt samengewerkt met de andere overheden, het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten en de nationale, regionale en lokale publieke omroepen. In de brief wordt ten eerste de belangrijke rol van de mediasector benadrukt in de voorziening van essentiële informatie op een moment dat de betrouwbaarheid en toegankelijkheid daarvan letterlijk van levensbelang kan zijn. Tegelijkertijd wordt in de brief de kwetsbare positie van met name lokale media onderkend nu reclame-inkomsten teruglopen vanuit lokale kleine en middelgrote bedrijven die het eveneens moeilijk hebben, terwijl de vraag naar informatie wel erg groot is. De maatregelen zijn driedelig, namelijk: kabinetsbrede maatregelen die ook opgaan voor organisaties uit de mediasector; een tijdelijk steunfonds voor huis-aan-huiskranten en lokale publieke omroepen; en coulan-cemaatregelen voor de sector (zie [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) voor het document).

Op 21 maart 2020 publiceerde het Committee of experts on media environment and reform van de Raad van Europa een statement getiteld 'Freedom of expression and information in times of crisis' (beschikbaar via [www.coe.int](http://www.coe.int)). Met de ontwikkeling van het coronavirus als pandemie en de noodtoestand aangaande de volksgezondheid tot gevolg, roept het statement lidstaten op om de cruciale rol van onafhankelijke media te erkennen. Het statement onderstreept dat het publiek zich moet kunnen informeren via accurate informatie, terwijl de crisissituatie niet als een voorwendsel moet worden gebruikt om publieke toegang tot informatie te beperken. Om kwaliteitsjournalistiek te waarborgen, moeten lidstaten dus zorgen voor een gunstig werkklimaat waarin journalisten veilig hun werk kunnen doen, inclusief gezondheidsbescherming tegen werkgerelateerde coronarisico's.

Kwaliteitsjournalistiek is het onderwerp van een recente studie gepubliceerd door de Raad van Europa. Meer precies focust de studie op 'supporting quality journalism through media and information literacy' (het rapport is beschikbaar via het nieuwsbericht op [www.coe.int](http://www.coe.int) van 23 maart 2020). 'Media- en informatiewijsheid' zien op cognitieve, technische en sociale kennis en vaardigheden die burgers in staat stellen om effectief toegang te krijgen tot media-inhoud en de informatie kritisch te duiden. Zo kunnen ze geïnformeerde keuzes maken over welke media ze gebruiken. In een democratische samenleving die uitgaat van een geïnformeerd publiek is de beschikbaarheid van betrouwbare informatie van belang. Volgens de studie is kwaliteitsjournalistiek daar cruciaal voor. Op hun beurt kunnen projecten op het gebied van media- en informatiewijsheid kwaliteitsjournalistiek bevorderen. Die rol moet meer erkend worden in het digitale domein. De studie analyseert dan ook 70 van zulke projecten om daar context en bewijs voor te geven. Het rapport beveelt verder aan dat media- en informatiewijsheidprogramma's zo moeten worden ontworpen dat ze kwaliteitsjournalistiek ook gericht stimuleren, waarbij geleerd kan worden van bestaande praktijken en nieuwe samenwerkingen kunnen worden aangegaan.

**Rechtspraak**

Ook de Rechtspraak heeft coronamaatregelen getroffen. Sinds 17 maart jl. zijn alle gebouwen gesloten. De regeling voor de werkwijze tot 28 april (of langer, afhankelijk van verlenging van de coronamaatregelen door het kabinet) is te vinden in de Algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak (beschikbaar via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)). Vanuit mediarechtelijk perspectief is artikel 1.1.3 relevant. Om de openbaarheid van de rechtspraak te garanderen, bepaalt dit artikel dat maximaal 3 journalisten aanwezig mogen zijn als bij hoge uitzondering een fysieke zitting plaatsvindt. Daarnaast zijn de mogelijkheden onderzocht om zittingen te volgen via livestreams. Ook worden extra uitspraken gepubliceerd op de website.

Net voor de maatregelen heeft de rechtbank Gelderland uitspraak gedaan in een strafzaak tegen een journalist die in 2018 een koffer met daarin onder andere een nepbom had achtergelaten in de eetzaal van een defensie terrein (9 maart 2020, [ECLI:NL:RBGEL:2020:154](https://ecli.nl/RBGEL:2020:154)). De journalist zelf heeft verklaard dat hij wilde aantonen dat de beveiliging van de legerplaats na eerdere reportages over de gebrekkige beveiliging van defensie terreinen nog steeds niet op orde was. Juist uit die verklaring leidt de rechter af dat de reactie van Defensie en opsporingsinstanties op een verdachte situatie op een kazerne om voldoende dreiging zou vragen, waarmee het oogmerk om 'een ander ten onrechte te doen geloven dat een ontploffing kon worden teweeggebracht' (art. 142a Sr) bewezen wordt geacht. Hoewel de rechtbank in antwoord op het beroep op de journalistieke exceptie overweegt dat journalistieke beroepsuitoefening een rechtvaardigingsgrond kan zijn voor het overtreden van de strafwet, wordt dat beroep in casu niet

gehonoreerd. Daarvoor had moeten worden aangetoond dat de journalist beoogde om langs journalistieke weg een maatschappelijk probleem aan te kaarten. Volgens de rechter was er in casu geen sprake van een maatschappelijk probleem dat aan de orde diende te worden gesteld, omdat niet is gebleken dat de journalist concrete aanwijzingen had om aan te nemen dat de opsporing na een door hem geïnitieerd incident op de kazerne tekort zou schieten. Nu het beroep op de journalistieke exceptie niet slaagt, wordt de journalist veroordeeld tot een geldboete van 2000 euro.

Tot slot wordt hier gewezen op een hate-speech-zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM of Hof), *Atamanchuk t. Rusland* (nr. 4493/11). De zaak draait om een artikel van een Russische zakenman, Atamanchuk, in een lokale krant. Atamanchuk is naast zakenman ook lokale politicus en eigenaar van een lokale krant, en publiceert soms als freelancer artikelen in andere lokale kranten. Zo ook het onderhavige artikel, dat de dag voor de presidentsverkiezingen op 2 maart 2008 werd gepubliceerd op de voorpagina onder de kop 'Time to vote!', met twee sub-koppen 'Yes!' en 'No...!'. Atamanchuks artikel verscheen onder de tweede sub-kop en was getiteld 'Why I will not vote in these elections' (par. 5-7). In het artikel geeft hij zijn visie op de notie van 'the people' en levert hij commentaar op de eigenschappen van niet-Russische etnische groepen. Hij stelt in het bijzonder dat zij geneigd zijn tot criminele activiteiten en zullen 'slaughter, rape, rob and enslave, in line with their barbaric ideas' en dat '[t]hey participate in the destruction of the country'. Hij sluit af als volgt: 'However, I express my hope that when taking his decisions the new President will take into account the views I have expressed for myself and for those who are not going to vote on 2 March 2008.' (par. 8).

De nationale rechter veroordeelde Atamanchuk in 2010 voor aanzetten tot haat en vijandigheden en het aantasten van de menselijke waardigheid van een persoon of groep van mensen op basis van hun etniciteit, taal, herkomst en religieuze overtuiging. De veroordeling hield een boete in van € 5.086 voor elke keer dat het artikel was gepubliceerd en een verbod op het uitoefenen van journalistieke of publicerende activiteiten voor een periode van twee jaar (par. 22-25). Het EHRM verwijst in dit deel van het arrest onder de kop 'Other relevant material' nog naar de General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech van de Raad van Europa's European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) uit 2015, in het bijzonder paragraaf 10 die ziet op het ondernemen van gepaste en effectieve actie tegen het gebruik van *hate speech* in een publieke context.

Voor het EHRM klaagt Atamanchuk dat zijn veroordeling artikel 10 EVRM schendt. In de beoordeling stelt het Hof dat de inbreuk was voorzien bij wet, in de vorm van de relevante bepalingen omtrent *hate speech* in het Russische Wetboek van Strafrecht, en het doel diende om de rechten van anderen te beschermen, in het bijzonder de menselijke waardigheid van personen met een niet-Russische etniciteit uit de Krasnodar-regio in Rusland

(par 38, 42). Ook al geldt de vrijheid van meningsuiting als een hoeksteen van een democratische samenleving, en ook al gaat dit ook op voor uitingen die 'offend, shock or disturb', kunnen hier wel bepaalde beperkingen aan gesteld worden. Deze moeten wel strikt worden uitgelegd en overtuigend vastgesteld (par. 46, 48). Verschillende factoren zijn hier – in samenhang – van belang, waaronder: de context waarin de statements gemaakt werden; hun karakter en bewoording; hun potentieel om tot schadelijke gevolgen te leiden, en of ze – redelijk geïnterpreteerd en in hun onmiddellijke of bredere context – beschouwd kunnen worden als een directe of indirecte oproep tot geweld of een rechtvaardiging van geweld, haat en intolerantie (par. 50). Wat de laatste factor betreft, geeft het Hof aan dat het in het bijzonder alert is op 'sweeping statements attacking or casting in a negative light entire ethnic, religious or other groups' (par. 51). Aanzetten tot haat hoeft niet gepaard te gaan met een expliciete oproep tot een daad van geweld of andere misdaden. Volgens het Hof kunnen 'insulting, holding up to ridicule or slandering specific groups of the population' ook voldoende zijn voor autoriteiten om over te gaan tot het bestrijden van xenofobische of anderszins discriminatoire uitingen (par. 52).

Toegepast op de onderhavige zaak werd de context van de uitingen – gesteld in taal bedoeld 'to offend, shock or disturb' – weliswaar gevormd door de presidentiële verkiezingen (par. 57, 59), maar het Hof stelt dat er geen sprake was van 'particular logic or substance in the applicant's ensuing discourse pertaining to the negative role of non-Russian groups vis-à-vis the initial topic being discussed', namelijk: wel of niet gaan stemmen. Er was ook geen sprake van dat de applicants uitingen gezien konden worden als commentaar dat bepaald beleid van de regering – bijvoorbeeld inzake migratie – bekritiseerde (par. 60). Zelfs als er bij een statement sprake is van een waardeoordeel, dan dient dit gegrond te zijn in voldoende feitelijke basis. Als dat niet het geval is, kan het waardeoordeel buitensporig zijn (par. 61). Volgens het Hof gaf niks in het artikel, noch in hetgeen de applicant aan nationale rechtbank of het EHRM heeft voorgelegd, blijk van een dergelijke voldoende feitelijke basis voor de *sweeping statements* over de niet-Russische etnische groepen in Krasnodar en de negatieve stereotyperingen (par. 61). Het Hof betwijfelt of er sprake – of een centrale intentie – was van een bijdrage aan het publieke debat over stemmen tijdens de naderende verkiezingen (par. 62). Bovendien gaat het EHRM mee met de nationale rechter in de beoordeling dat de circulatie van de kranten waarin het artikel was verschenen in de omgeving van Sochi – gesitueerd in een multi-etnische regio – gezien de bewoordingen waarin het was gesteld, beschouwd kon worden als het opwekken van emoties of bevooroordeeldheid in relatie tot de lokale niet-Russische groepen. Hierdoor viel het binnen de *margin of appreciation* van de autoriteiten om hierop te reageren (par. 64). Het Hof gaat ten slotte nog in op het karakter en de zwaarte van de opgelegde sancties om te bepalen of er sprake was van een proportionele inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Hierbij haalt het het gevaar van een

*chilling effect* op de journalistiek aan, wat de samenleving als geheel benadeelt (par. 66). In het huidige geval werd de straf opgelegd in de context van wetgeving ter bestrijding van *hate speech* en bovendien was er geen sprake van een bijdrage aan het publieke debat. Het publicatieverbod gold voor twee jaar. Aangezien de applicant echter slechts af en toe artikelen publiceerde als freelancer, naast zijn voornaamste professionele activiteiten als ondernemer, stelt het Hof dat de praktische impact van het publicatieverbod gering was (par. 70, 71).

Gebaseerd op het voorgaande oordeelt het Hof dat er in deze zaak sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die de opgelegde sancties rechtvaardigen. Het EHRM benadrukt in het bijzonder dat: 'by prohibiting the applicant from carrying out a journalistic or publishing activity

for two years, the domestic courts did not contravene in the present case the principle that the press must be able to perform the role of a public watchdog in a democratic society' (par. 72). Conclusie: geen schending van artikel 10 EVRM.

#### Literatuur

- N. Helberger, S.J. Eskens, M.Z. van Drunen, M.B. Bastian & J.E. Möller, *Implications of AI-driven tools in the media for freedom of expression* (achtergrondpaper Raad van Europa), 2020;
- F. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, 'Smaad, eenvoudige belediging en het maatschappelijk debat', AA 2020, afl. 2, p. 129-149 ([AA20200129](#)). ◀