Universiteit van Amsterdam
Instituut voor Informatierecht

Waarborgen voor journalistieke kwaliteit binnen de Nederlandse publieke omroep

Prof. dr. Tarlach McGonagle, em. prof. dr. Wouter Hins, mr. Emma de Vries, mr.dr.des. Lotte van den Bosch

Datum
Januari 2026

Instituut voor informatierecht
Nieuwe Achtergracht 166
1018 WV Amsterdam
Postbus 15514
1001 NA Amsterdam

www.ivir.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 6

Inleiding 13

Hoofdstuk 1 | Europese regulering en beleid 17

1.1 Inleiding 17

1.2 Europese media and communication governance: een multi-zonal benadering 18

1.3 Raad van Europa 21
1.3.1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) 21
1.3.2 Comité van Ministers 35
1.3.3 Parlementaire Vergadering 43
1.3.4 Andere organen 46
1.3.5 Europese Ministeriële Conferenties 46
1.3.6 Tussenconclusie RvE 48

1.4 Europese Unie 49
1.4.1 Fundamentele rechten 49
1.4.2 Media-specifieke regulering 51
1.4.3 Mediarelevante regulering 55
1.4.4 Mediabeleidsinstrumenten 56

1.5 Enkele opmerkingen over de toereikendheid van Europese regelgevende en beleidskaders 59

1.6 Synthese: Europese normering 60

Hoofdstuk 2 | Rechtsvergelijking 62

2.1 Inleiding 62

2.2 België 66
2.2.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving) 68
2.2.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen) 72
2.2.3 Ombudsfunctie(s) 74
2.2.4 Toezicht 75
2.2.5 Verhoudingen tussen toezichthouders 82

2.3 Frankrijk 84
2.3.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving) 87
2.3.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen) 89
2.3.3 Ombudsfunctie(s) 90
2.3.4 Toezicht 91
2.3.5 Verhoudingen tussen toezichthouders 93

2.4 Duitsland 94
2.4.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving) 97
2.4.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen) 102

Classified as Internal | Intern

2.4.3 Ombudsfunctie(s)....102
2.4.4 Toezicht....103
2.4.5 Verhoudingen tussen toezichthouders....105

2.5 Ierland....106
2.5.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)....109
2.5.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)....112
2.5.3 Ombudsfunctie(s)....113
2.5.4 Toezicht....114
2.5.5 Verhoudingen tussen toezichthouders....117

2.6 Verenigd Koninkrijk....117
2.6.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)....119
2.6.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)....122
2.6.3 Ombudsfunctie(s)....123
2.6.4 Toezicht....123
2.6.5 Verhoudingen tussen toezichthouders....126

2.7 Synthese: lessen van buiten....127

Hoofdstuk 3 | Nederland....135

3.1 Inleiding: geldend recht ten aanzien van de publieke omroep....135
3.1.1. Regelgeving omtrent journalistieke kwaliteit....136
3.1.2 Toezicht op journalistieke kwaliteit....138

3.2 Recente voornemens tot wetswijziging....142
3.2.1 Zelfregulering....143
3.2.2 Een Stichting Ombudsman....145
3.2.3 Redactiestatuten....147
3.2.4 Concentratie van toezicht....148
3.2.5 Aanwijzing als laatste sanctie....149
3.2.6 Ministerieel toezicht op het Commissariaat....150

3.3 Keuzes voor de wetgever....152
3.3.1 Doelstelling van een wettelijke regeling....152
3.3.2 Journalistieke gedragsnormen....154
3.3.3 Toezicht op de naleving....156
3.3.4 De wenselijkheid van een ‘noodknop’....157
3.3.5 Redactiestatuten....159

3.4 Synthese: aanbevolen keuzes voor de wetgever....161

Hoofdstuk 4 | Conclusie en aanbevelingen....164

Aanbeveling 1 – bewerkstellig een gunstig klimaat voor het publieke debat....165

Aanbeveling 2 – bescherm de onafhankelijkheid van de publieke omroep....166

Aanbeveling 3 – zorg voor een sterke en onafhankelijke ombudsman....167

Aanbeveling 4 – baken de taken van verschillende toezichthouders duidelijk af....168

Aanbeveling 5 – bezint eer ge begint: een “noodknop” in het gesloten bestel?....169

Aanbeveling 6 – waak ook voor juridisering 170
Tot besluit 171
Over de auteurs 172

Samenvatting

Dit rapport is geschreven naar aanleiding van de adviesvraag van het Ministerie van OCW ten aanzien van de borging van de journalistiek binnen de publieke omroep in Nederland, in het licht van een aanstaande herziening van de Mediawet 2008. Onder meer wordt beoogd het huidige, open stelsel met erkenning en toetreding tot de publieke omroep te vervangen door een gesloten stelsel met een vier- of vijftal omroephuizen, waarin de huidige omroepverenigingen zullen opgaan. Daarnaast wordt nagedacht over een herijking van de rol en vorm van de ombudsman binnen het omroepbestel en over de institutionele verhoudingen, mede in verband met het toezicht op de publieke omroep. Een stelselwijziging en aanpassingen in de Mediawet meer in het algemeen vragen een bezinning op de positie van de journalistiek in het bestel, alsook op de wijze waarop journalistieke kwaliteit het beste kan worden gewaarborgd binnen dat bestel en welke *governance*-structuur daarvoor optimaal is. Dergelijke vragen komen in dit rapport aan bod.

Meer concreet zijn de centrale vragen die we beantwoorden, zoals gesteld in de adviesaanvraag, als volgt:

– Wat mag de Nederlandse overheid doen, wat moet zij doen, wat moet zij laten ter waarborging van de journalistieke functie bij de publieke omroep?;

– Wat is daarbij de rol van de journalistieke code? Wat is de betekenis van zelfregulering of wettelijke regulering?;

– Kan toezicht worden gehouden op naleving van journalistieke kwaliteitseisen door de publieke omroep? Zo ja, door wie kan toezicht worden gehouden (alleen een onafhankelijke toezicht-houder?), op welk moment (alleen achteraf?), en waarop precies (alleen op processen en randvoorwaarden of ook op concreet media-aanbod). Zijn sancties toegestaan?

In dit rapport zijn juridische normen de leidraad; die vloeien voort uit verschillende bindende instrumenten, uit rechtsspraak, en uit niet-bindende standaarden (*soft law*, vaak met een meer politiek karakter. We bezien drie verschillende niveaus van juridische normering: het Europees recht (Raad van Europa, Europese Unie), het recht van verschillende Europese staten, en het Nederlands recht.

Hoofdstuk 1

In het eerste hoofdstuk ligt de nadruk op de Europeesrechtelijke normen die de media als geheel, en de publieke omroep en de journalistiek in het bijzonder, normeren. Een veelheid aan Europese instrumenten zijn van toepassing op media, journalistiek en publieke omroep: *multi-zonal regulation*. Een aantal van de bestudeerde instrumenten zijn het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), verschillende aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de Europese verordening Mediavrijheid (EMFA, EU), de Digitaledienstenverordening (DSA, EU), de Richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD, EU), en verdere beleidsinstrumenten. Dat maakt de juridische context complex; die complexiteit is in het eerste hoofdstuk aan de orde gebracht.

Het Europees recht, in de breedte, vormt het normatief kader waarbinnen staten moeten opereren. Van groot belang is telkens het uitgangspunt dat staten zich afzijdig houden van, in ieder geval de inhoud van journalistieke uitingen. Dat uitgangspunt vloeit met name voort uit artikel 10 EVRM en wordt nader ingevuld door andere regulerende en beleidsinstrumenten, bijv. artikelen 4 en 5 van de EMFA en tal van aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Tegelijkertijd hebben media, en beroepsjournalisten in het bijzonder, plichten en verantwoordelijkheden die gepaard gaan met de uitgebreide bescherming van journalistieke vrijheden in het Europees recht. Die verantwoordelijkheden behelzen onder meer dat informatie gedeeld in de media, waaronder de publieke omroep, niet foutief of misleidend is, dat bronnen gecontroleerd worden, dat er wederhoor gepleegd wordt, en dat men volgens de wet handelt.

Het is, gezien het principe dat staten niet interveniëren in redactioneel en journalistiek werk ('overheid op afstand'), lastig te zien hoe staten niettemin journalistieke en redactionele processen gerechtvaardigd kunnen sturen. Bemoeienis met inhoud zal in bijna alle gevallen een vorm van censuur opleveren. Toch rusten er op staten positieve verplichtingen die vragen dat de zij zich het lot van de journalistiek actief aantrekken en die maken dat staten onderaan de streep toch verantwoordelijkheid dragen voor hoogwaardige journalistiek. Een zeer belangrijk uitgangspunt is dat de staat een '*favourable environment for public debate*' en voor de journalistiek schept. Dat houdt mede in dat staten de wettelijke, administratieve en financiële kaders moeten bouwen voor een gedegen publieke omroep, ten bate van het publieke debat en hoogwaardige journalistiek. Daarbij hoort ook dat staten een verplichting hebben effectieve mediapluriformiteit te verzekeren, wederom door wettelijke en administratieve kaders daarvoor op te stellen.

De media, inclusief de publieke omroep, moeten laveren tussen vrijheid enerzijds en plichten en verantwoordelijkheden anderzijds. Staten moeten hetzelfde: zich bewegen tussen loslaten en beantwoorden aan hun verantwoordelijkheden voor een gedegen mediaklimaat en publieke omroep. Er zijn verschillende aangrijpingspunten voor staten om binnen de ruimte die ze hebben te opereren, namelijk: toezicht op de naleving van journalistieke normen zo ver mogelijk van de politiek (laten) organiseren; duidelijkheid scheppen over in welke gevallen toch een publiekrechtelijk orgaan betrokken wordt bij toezicht en handhaving; de redactionele onafhankelijk mogelijk in de wet verankeren, maar aan de sector zelf overlaten hoe die onafhankelijkheid precies geborgd wordt; en de financiering van de publieke omroep zo organiseren dat er niet *de facto* problematische afhankelijkheid komt te bestaan tussen Staat en publieke omroep (waarbij staatssteunregels kunnen helpen). Relevante aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa bieden gedetailleerde en bruikbare richtsnoeren aan staten , waaronder Nederland, voor de nadere uitwerking van hun rol, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het nationale rechtssysteem en met het oog op het creëren van een gunstig klimaat voor het publieke debat.

Hoofdstuk 2

Het tweede hoofdstuk dient ertoe te laten zien dat de Europeesrechtelijke normen die zijn besproken in hoofdstuk 1 op verschillende manieren materialiseren. Landen kiezen om uiteenlopende redenen voor verschillende structuren van hun publieke-omroepbestel. In hoofdstuk 2 wordt aan de orde gesteld hoe de publieke omroepen in België, Frankrijk, Duitsland, Ierland, en het VK geregeld zijn,

wat de positie van de journalistiek in de respectievelijke omroepbestellen is en hoe toezicht wordt gehouden op de publieke omroepen. In het bijzonder wordt ingegaan op de journalistieke taak van de omroepen en op journalistieke kwaliteit. We schetsen steeds eerst een algemeen beeld van het omroepbestel onder vermelding van eventuele actualiteiten. Vervolgens gaan we in op de formulering van de publieke-omroepopdracht in elk bestel en de publiekrechtelijke normering van de publieke omroep (en de journalistiek). Daarna behandelen we telkens de normen binnen de sector die zien op journalistieke kwaliteit en gaan we achtereenvolgens in op de ombudsfunctie en het houden van toezicht – zowel buiten de sector, met name door publiekrechtelijke toezichthouders, als binnen de sector en de omroepen zelf. De verhoudingen tussen verschillende toezichthouders worden ook aan de orde gesteld, voor zover relevant.

De bestudeerde landen tonen als gezegd dat er variatie mogelijk is in de inrichting van het publieke-omroepbestel. Die variatie zit hem in de gedetailleerdheid van de publieke-omroepopdracht, de wijze waarop de omroepen worden gefinancierd, de mate waarin journalistiek genormeerd wordt in de wet, de nadruk (of gebrek daaraan) op onafhankelijkheid van de Staat en andere belangen, de ruimte die gelaten wordt aan zelfregulering, de reikwijdte van de bevoegdheden van publieke toezichthouders en de manier waarop toezichthouders zich tot elkaar verhouden. Die variatie kan bijvoorbeeld zitten in hoe 'open' of 'gesloten' het bestel is. Soms is een omroep bij wet aangewezen als publieke omroep, en is het niet (of slechts met een wetswijziging) mogelijk voor een andere omroep om tot het publieke bestel toe te treden. Soms lijkt een bestel open, doordat er met een licentie toch toetreding mogelijk is, maar is het toch een relatief gesloten stelsel door hoge eisen aan verkrijgen van een licentie.

Deze relatieve openheid dan wel geslotenheid is van invloed op de pluriformiteit van de publieke omroep en soms ook op de mate waarin journalistieke kwaliteit binnen het bestel tot stand kan komen (middels eisen aan de journalistieke handelswijze gesteld bij licentieverstrekking), maar daarmee ook op de uiterste pressiemiddelen die er zijn voor publiekrechtelijke instellingen, waaronder vaak de publieke mediatoezichthouder, om de publieke omroep aan journalistieke standaarden te houden. Kan je een omroep niet (relatief gemakkelijk) uit het bestel weren of plaatsen, dan worden andere sancties belangrijker. Voor het beschermen van de journalistieke functie is het van groot belang dat welke sanctie dan ook niet lichtvaardig kan worden opgelegd. Waarborgen zoals een ingebrekestelling en duidelijke procedures (Frankrijk, VK) zijn daarbij cruciaal.

In het licht van waarborgen stellen bij het inrichten van toezichtmechanismen verdient ook opmerking dat soms een "escalatieladder" is ingericht. Daarin verschilt de betrokkenheid van verschillende instanties naargelang de ernst of duur van een eventuele overtreding van een wettelijk voorschrift of een andere relevante norm. Uit de bestudeerde voorbeelden wordt duidelijk dat een heldere onderlinge taakverdeling cruciaal is. Toezicht kan ook tussen instanties of organen binnen die instanties worden verdeeld naar thema (zoals gebeurt bij de Vlaamse Regulator voor de Media), wat specialisatie mogelijk maakt. Zo wordt ook te grote concentratie van toezichtsbevoegdheden voorkomen, wat te vergaand toezicht helpt voorkomen. Die kans wordt, bijvoorbeeld, ook verkleind door instanties op een bepaalde manier in te richten of eisen te stellen aan organen die besluiten nemen in kader van toezicht. Een voorbeeld is Ierland met de verplichte inrichting van *audience councils* waarin het publiek vertegenwoordigd is. Onafhankelijkheid van de politiek en van

commerciële belangen kan zo ook meer op de voorgrond komen. Een onafhankelijkheidseis kan volgens ons in de wet als verplicht onderdeel in redactiestatuten worden opgenomen.

Indien de naleving van journalistieke normen onderdeel is gemaakt van de publieke-omroep-opdracht, wat niet altijd het geval is, moet goed doordacht worden dat toezicht op de beantwoording aan die opdracht mogelijk ook toezicht betekent op journalistieke inhoud, inclusief de mogelijkheid sancties op te leggen. Is dat het geval, dan gelden bovenstaande opmerkingen over waarborgen te meer. Er kan dan gedacht worden aan het opnemen in de wet van een instructie aan de sector om bepaalde normen in het leven te roepen. Afstand van de Staat is dan opnieuw van groot belang. Voor de inrichting van een ombudsfunctie is geen gouden regel. Het verdient, echter, geen navolging om zoals in het VK de ombudsfunctie onder te brengen bij de toezichthouder of om er, zoals in Frankrijk, feitelijk geen te hebben voor de publieke omroep.

Een eventuele "noodknop", d.w.z. een uiterste middel om in een (relatief) gesloten bestel te kunnen ingrijpen bij systematische schending van journalistieke normen, het eindstation van een mogelijke "escalatieladder" zoals hierboven bedoeld, kan verschillende vormen krijgen. Ofcom, de toezichthouder in het VK, zou in diens hoedanigheid als licentieverstrekker bijvoorbeeld de licentie van een van de PSB-diensten kunnen intrekken wegens niet-naleving van journalistieke normen, mits die normen als voorwaarden golden voor licentieverstrekking. Andere sancties zouden natuurlijk ook als "noodknop" kunnen gelden, zoals de schorsing van een bepaald programma indien de makers zich niet aan journalistieke standaarden gehouden hebben. Hoe het ook zij, voorafgaand aan publiekrechtelijk ingrijpen in journalistiek handelen moet de sector dan wel de desbetreffende omroep altijd eerst de kans krijgen zelf actie te ondernemen.

Hoofdstuk 3

In het derde hoofdstuk over Nederland wordt allereerst de geldende Mediawet behandeld. Ook daarin wordt onderscheid gemaakt tussen het normeren van journalistieke kwaliteit en het toezicht op de naleving. De normering van journalistieke kwaliteit geschiedt in verschillende instrumenten, welke door verschillende instanties worden vastgesteld. In artikel 2.1 Mediawet 2008 is bepaald dat hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen onderdeel zijn van de publieke-mediaopdracht. Die bepaling, en de daarin bedoelde eisen, worden nader uitgewerkt in het concessiebeleidsplan en in de prestatieovereenkomst die op grond daarvan gesloten wordt, al ziet die uitwerking niet op het bedrijven van journalistiek zelf. De NPO is niet bevoegd kwaliteitseisen op te leggen aan de individuele omroepen. De Gedragscode NPO ziet evenmin op specifieke kwaliteitseisen voor journalistiek en eerder op goed bestuur en fatsoenlijk handelen. De Code Journalistiek Handelen voor de Landelijke Publieke Omroepen heeft wel tot doel de kwaliteit van journalistiek te waarborgen en wordt vastgesteld door het College van Omroepen. Het rechtskarakter van die Code is echter niet geheel duidelijk. Verder wordt in redactiestatuten ook nog benadrukt dat journalistieke kwaliteitsnormen en journalistieke deontologie binnen de redactie leidend zijn.

Over toezicht en naleving kan eerst en vooral worden opgemerkt dat de klachten over enkele programma's van Ongehoord Nederland! illustreren dat veel onduidelijkheid bestaat over de bevoegdheden van de Raad van Bestuur van NPO enerzijds en het Commissariaat voor de Media anderzijds. Meer in het algemeen zijn er veel verschillende actoren betrokken bij het toezicht op de

publieke omroep. Naast het Commissariaat en de NPO (de Raad van Bestuur) is er nog de Ombudsman voor de publieke omroepen, de Evaluatiecommissie van de NPO en de Minister van OCW. Die laatste speelt een sleutelrol, met het Commissariaat, bij de erkenning van omroepen en hun toetreding tot (en eventuele verwijdering uit) het bestel. Niet alleen is de taakverdeling tussen de toezichthouders niet altijd duidelijk, er bestaat ook een mate van afhankelijkheid van de politiek, in de figuur van de Minister. In het licht van artikelen 4 en 5 EMFA is die afhankelijkheid niet wenselijk. Onder meer deze zaken geven aanleiding tot wijziging van het bestel en derhalve tot een aanpassing van de Mediawet; dit rapport is geschreven in verband met de aanstaande wetswijziging.

Het hoofdstuk richt zich verder op de voornemens tot wijziging van de Mediawet. In een beleidsbrief van 4 april 2025 werd onder meer aangekondigd dat in de toekomst alleen het Commissariaat voor de Media toezicht zal houden. De gecompliceerde afbakening van bevoegdheden tussen de NPO en het Commissariaat zal dan tot het verleden behoren. Een ander voornemen betreft het afschaffen van de vijfjaarlijkse erkenningsperiodes voor landelijke publieke omroepen. In het nieuwe systeem krijgen vier à vijf omroephuizen een vaste plaats in het bestel. Krachtens de huidige Mediawet kan de Minister van OCW besluiten de erkenning van een omroeporganisatie niet te verlengen wanneer deze systematisch inbreuk heeft gemaakt op het vereiste van een hoge journalistieke kwaliteit. In de toekomst zal dit niet meer mogelijk zijn.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de voorgenomen wijzigingen zoals aangekondigd in de brief van 4 april 2025. De voornemens van de Minister worden afzonderlijk behandeld en van commentaar voorzien, onder verwijzing naar de Europeesrechtelijke normering als gepresenteerd in hoofdstuk 1. In relatie tot het systeem van zelfregulering worden drie modellen gepresenteerd, waaronder zuivere zelfregulering en een mengvorm, en de voor- en nadelen uitgewerkt. In het nieuwe bestel moet eveneens een onafhankelijke ombudsman komen, met een herijkte taak en een steviger onafhankelijke positie. We overwegen het voorstel van de Minister om een “Stichting Ombudsman” in het leven te roepen en spitsen ons verder toe op wat de rol en het doel van de ombudsman moeten zijn, en welke (rechts)vorm daar bij past. Eveneens komt aan bod in hoeverre het wenselijk is om in de hernieuwde Mediawet meer gedetailleerde kaders op te nemen voor hoe redactiestatuten moeten luiden. Onzes inziens is onwenselijk dat redactiestatuten met veel detail wettelijk ingekaderd worden, maar een verplichting om een onafhankelijkheidsclausule inhoudende onafhankelijkheid van de politiek op te nemen zou wel kunnen.

Uitgebreid wordt ten slotte stilgestaan bij de concentratie van toezicht en hoe de rollen van verschillende toezichthouders te verduidelijken en bij de wenselijkheid van een eventuele “noodknop” in het voorgenomen, gesloten bestel. Met “noodknop” wordt bedoeld een uiterst middel om, ingeval van systematische schending van journalistieke (kwaliteits)normen in te grijpen. Onder meer wordt behandeld wie de bevoegdheid zou kunnen dan wel moeten krijgen om in zo’n geval in te grijpen en wat de eventuele sanctie dan zou kunnen zijn. In het bijzonder is in verband met toezicht aandacht voor toezicht door de Minister op het Commissariaat.

Het hoofdstuk legt vervolgens uitgebreid keuzes voor aan de wetgever, welke bestaan uit: het duidelijk formuleren van het doel van een wettelijke regeling omtrent journalistiek (welk doel dient het in de wet opnemen van normen die zien op journalistiek, en is de wet daarvoor de juiste plek?); bepalen wie journalistieke gedragsnormen mag vaststellen en de voor- en nadelen van verschillende opties (moet dat de Staat zijn, een openbaar lichaam, of de sector zelf?); bepalen wie toezicht houdt

op de naleving van journalistieke normen; of een "noodknop" wenselijk is en welke vorm die zou kunnen krijgen; en bepalen of en hoe de redactiestatuten plek krijgen in de nieuwe, wettelijke regeling.

Hoofdstuk 3 sluit af met synthese, waarin een aantal aanbevelingen gedaan worden in het licht van bovenstaande. Die aanbevelingen luiden als volgt:

1. Maak duidelijk wat het precieze doel is van de bepalingen die in de Mediawet gaan over journalistiek en journalistieke kwaliteit;
2. Geef ruim baan aan zelfregulering. De sector is zelf het beste in staat om normen ten aanzien van journalistiek te stellen en in te kleuren en om toe te zien op de naleving van die normen;
3. Doordenk goed wat de rol is van de ombudsman in het bestel. Heeft de ombudsman de taak om op te treden namens het publiek (individuele burgers) en zich op te stellen als rechter, of is de ombudsman om de journalistieke kwaliteit binnen het bestel te bevorderen? Dat maakt uit voor de inrichting van die ombudsman en de gekozen rechtsvorm (een stichting of een andere vorm) en houdt eveneens verband met waaraan de ombudsman kan toetsen;
4. Een mogelijke invulling voor de ombudsfunctie kan een "Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Media" zijn. Die optie blijft redelijk in de buurt van de huidige inrichting van de ombudsman en diens rol. We raden, indien een dergelijke vorm gekozen wordt, aan om te overwegen in die stichting verschillende belangen samen te brengen, zoals die van journalisten en de omroephuizen;
5. Tot slot: in bijzondere gevallen zal de zelfregulering aangevuld moeten worden met een publiekrechtelijke correctiemogelijkheid (wij gebruiken daarvoor de term "noodknop"). Als een publieke omroep systematisch journalistieke beroepsregels schendt, moet de toezichthouder (het Commissariaat voor de Media) kunnen ingrijpen met een aanwijzing, vgl. het huidige artikel 7.16a van de Mediawet. De bevoegdheid om bij een systematische schending van journalistieke beroepsregels een aanwijzing te geven, dient echter aan strenge beperkingen te worden onderworpen. Wij adviseren daarom dat het Commissariaat alleen een aanwijzing zal mogen geven op voordracht van de Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Omroep. Het is dan de publieke omroep die zichzelf corrigeert.

Hoofdstuk 4

Dit adviesrapport mondt uit in een korte conclusie en zes afzonderlijke, algemene aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen zien op hoe Nederland zijn negatieve en positieve verplichtingen inzake het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM het beste kan nakomen. De eerste aanbeveling betreft de omvangrijke verplichting om een gunstig klimaat voor het publieke debat, dat zich kenmerkt door journalistieke vrijheid, mediavrijheid en mediapluriformiteit, te bewerkstelligen. De tweede aanbeveling heeft betrekking op de verplichting om de redactionele onafhankelijkheid en de institutionele autonomie van de publieke omroep te beschermen tegen bemoeienis door de overheid of de politiek. Aanbevelingen 3 t/m 5 geven nadere invulling aan de eerste twee aanbevelingen. Ze focussen zich op specifieke aspecten van de *governance*-structuren die in Nederland gelden voor de publieke omroep, mede in het licht van de richtsnoeren die te vinden zijn in relevante Europese regulering en beleidsinstrumenten en van de ervaringen met de *governance*-modellen in de in hoofdstuk 2 bestudeerde landen. Daarbij wordt gekeken naar het

belang van een sterke ombudsfunctie binnen de publieke omroep. Er wordt gepleit – mede indachtig de in hoofdstuk 1 geanalyseerde Europese standaarden – voor een duidelijke afbakening van de taken van verschillende toezichthouders. Er wordt ook nog ingegaan op de rol van een eventuele 'noodrem' in het beoogde gesloten bestel. Deze zou fungeren als een uiterst sanctiemiddel bij systematisch ernstige journalistieke taakverwaarlozing. De laatste aanbeveling en tevens de afronding van het adviesrapport waarschuwt voor een juridisering van de journalistiek die zou kunnen leiden tot beperkingen op de vrijheid van meningsuiting van journalisten en een vernauwing van de autonomie van journalisten om zelf te beoordelen hoe ze de ethische normen van de sector toepassen in specifieke situaties. Deze waarschuwing geldt dan ook als een rode draad in het hele adviesrapport: bewaak de journalistieke vrijheid en de onafhankelijkheid van de publieke omroep in de bredere context van een gunstig klimaat voor het publieke debat.

Meer concreet, de gemotiveerde aanbevelingen zijn:

- Aanbeveling 1 – bewerkstellig een gunstig klimaat voor het publieke debat
- Aanbeveling 2 – bescherm de onafhankelijkheid van de publieke omroep
- Aanbeveling 3 – zorg voor een sterke en onafhankelijke ombudsman
- Aanbeveling 4 – baken de taken van verschillende toezichthouders duidelijk af
- Aanbeveling 5 – bezint eer ge begint: een noodrem in het gesloten bestel?
- Aanbeveling 6 – waak ook voor juridisering.

Inleiding

Het Nederlandse medialandschap kenmerkt zich door een complexe balans. Aan de ene kant is het belangrijk dat het medialandschap pluriform is, bijvoorbeeld omdat er een veelheid aan omroepen bestaat met eigen signatuur en achterban. Aan de andere kant dient dat medialandschap zich te kenmerken door het naleven en uitdragen van journalistieke principes.[1] Dit complexe medialandschap is aan veranderingen onderhevig, die ook van juridische context moeten worden voorzien. Daarom is de Mediawet op verschillende punten gewijzigd de laatste jaren. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 2016, toen de kerntaak van de publieke omroep opnieuw werd geformuleerd, er meer ruimte voor nieuwe producenten werd gecreëerd in het bestel, de NPO werd herijkt en er extra nadruk werd gelegd op de samenwerking tussen landelijke en regionale omroepen.[2] Gezien de complexiteit van het medialandschap is het des te relevanter om op te merken dat in het geval van (aanstaande of voorgenomen) wijzigingen van het wettelijke systeem – zoals die uit 2016 – een zorgvuldige weging van normen, waarden en belangen cruciaal is, zoals terecht wordt opgemerkt in de adviesvraag die heeft geleid tot dit rapport. Ten behoeve van die weging werd in de ons door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) gestelde adviesvraag specifiek gevraagd om een weergave van het (nationale, Europese en internationale) juridische kader dat geldt voor (kwalitatief hoogwaardige) journalistiek bij de Nederlandse publieke omroep. Daarbij werd specifiek verzocht om relevante rechtsvergelijkingen op te nemen. Concrete vragen met betrekking tot het te bespreken kader waren:

– Wat mag de Nederlandse overheid doen, wat moet zij doen, wat moet zij laten ter waarborging van de journalistieke functie bij de publieke omroep?

– Wat is daarbij de rol van de journalistieke code? Wat is de betekenis van zelfregulering of wettelijke regulering?

– Kan toezicht worden gehouden op naleving van journalistieke kwaliteitseisen door de publieke omroep? Zo ja, door wie kan toezicht worden gehouden (alleen een onafhankelijke toezichthouder?), op welk moment (alleen achteraf?), en waarop precies (alleen op processen en randvoorwaarden of ook op concreet media-aanbod). Zijn sancties toegestaan?

Zoals aangegeven in de adviesvraag van OCW gaat het bij het beantwoorden van deze vragen om het verkrijgen van kennis over en inzicht in de rechtsstatelijke ruimte voor beleidsmatige keuzes over borging van de journalistieke functie bij de publieke omroep, in het licht van de relevante bestuurlijk-politieke context.

Momenteel wordt die bestuurlijk-politieke context met name gekenmerkt door de voorgenomen wijzigingen van de Mediawet 2008. Relevant met betrekking tot die ontwikkeling is de Kamerbrief van Staatssecretaris Van Weyenberg van 19 december 2023, waarin hij zijn voornemen kenbaar maakte om de Mediawet 2008 langs twee hoofdlijnen aan te passen. Ten eerste zou volgens de

[1] A.W. Hins, T.E. McGonagle en Y.E. Schuurmans, 'Desinformatie en publieke omroep', *Nederlands Juristenblad* 98(23): 1886 (NJB 2023/1620); A.W. Hins, 'Goed bestuur en integriteit bij de publieke omroep', *Mediaforum*, 2022-5, p. 158-163.
[2] Kamerstukken II 2016/17, 34 541, nr. 9 (Kamerbrief van staatssecretaris Dekker van OCW over implementatie wijziging Mediawet 2008), 15 september 2017.

Kamerbrief mogelijk moeten worden gemaakt dat het onderschrijven van de journalistieke code een expliciet toetredingscriterium wordt voor (nieuwe) omroepen die willen toetreden tot het bestel. Ten tweede moest het naleven van de journalistieke code volgens diezelfde Kamerbrief een zelfstandig vereiste worden in de Mediawet 2008, waarmee nader invulling zou worden gegeven aan artikel 2.1, lid 2, aanhef en onder e van die wet.

Ondertussen heeft zich bij OCW meermaals een wisseling van de wacht voorgedaan. De plannen voor de hervorming van de publieke omroep zijn daarbij verder uitgekristalliseerd. Op 4 april 2025 is een Kamerbrief verstuurd door de toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister) Bruins, die ziet op de hervorming van de landelijke publieke omroep in het licht van de borging van de journalistieke kwaliteit. Daarin gaat de Minister onder andere in op het voornemen het open stelsel van erkenning, toetreding en uittreding te vervangen door een gesloten stelsel waarin de huidige omroepen worden geclusterd in omroephuizen. Ook noemt de Kamerbrief van 4 april jl. expliciet twee voorgenomen maatregelen voor de borging van de journalistieke kwaliteit: het beter positioneren van de Ombudsman en het stellen van aanvullende eisen aan het redactiestatuut. In diezelfde brief is aangegeven dat er nog een reflectie zal volgen op de vraag wat het bestel vraagt aan *checks and balances* voor de borging van kwalitatieve journalistiek, en dat de rol van de journalistieke code daarbij nog overdenking vergt. Wel heeft de Minister al kenbaar gemaakt dat de borging van de journalistieke kwaliteit idealiter door de sector zelf geschiedt.

Het ministerie van OCW heeft het Instituut voor Informatierecht (hierna: IViR) gevraagd advies uit te brengen ten aanzien van de positie van de journalistiek in de Nederlandse publieke omroep, in het licht van de beoogde hervormingen van het omroepbestel. Namens het IViR trad prof. dr. Tarlach McGonagle op als onderzoeksleider. Hij heeft de samenwerking gezocht met enkele collega's van de Universiteit Leiden die gespecialiseerd zijn in het mediarecht: prof. dr. (em.) Wouter Hins, mr. Emma de Vries en mr.dr.des. Lotte van den Bosch. OCW heeft aan deze groep onderzoekers als gezegd gevraagd concreet in te gaan op de normen die zowel nationaalrechtelijk als (internationaal- en)[3] Europeesrechtelijk en in andere landen gelden ten aanzien van de borging van journalistieke kwaliteit bij de publieke omroep. Dit rapport bestaat om die reden uit drie onderdelen. De hierboven genoemde vragen komen daarin aan de orde.

In *hoofdstuk 1* is een bespreking van het Europese normstellende kader omtrent kwalitatieve journalistiek te vinden. Dat kader bestaat uit primair EU-recht (met name het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie), secundair EU-recht (zoals de Europese verordening mediavrijheid (EMFA), de Digitaledienstenverordening (DSA) en de Richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD)), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), verschillende aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa[4] en andere beleidsinstrumenten. De relevante regels die daaruit volgen met betrekking tot

[3] Na overleg tussen de onderzoekers en de opdrachtgever is tijdens het onderzoek besloten omwille van de lengte van het adviesrapport om volledig te focussen op de Europeesrechtelijke dimensie en om niet in te gaan op internationaalrechtelijke kaders, hoewel dat aanvankelijk wel in de adviesvraag stond.
[4] Aanbeveling Nr. R (96) 10 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (11 september 1996), *On the guarantee of the independence of public service broadcasting*; Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (27 september 2006), *On the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states*; Aanbeveling CM/Rec(2007)3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (31 januari

de publieke omroep maken we inzichtelijk. Ook de regels die de journalistieke vrijheid en kwaliteit waarborgen worden belicht.[5] In dat kader is het relevant op te merken dat de EMFA nieuwe focussen en accenten met zich meebrengt, die we grondig analyseren.[6]

Hoofdstuk 2 behelst een analyse van vijf Europese landen met een tweeledig doel: 1) bezien hoe de Europese normen ten aanzien van kwalitatieve journalistiek materialiseren in nationaal recht om 2) daaruit eventueel inspiratie te putten voor de vormgeving van het Nederlandse bestel. De bestudeerde landen zijn België, Duitsland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. De eerste vier genoemde landen zijn gekozen, omdat zij zich als lidstaten van de Europese Unie net als Nederland aan het EU-recht te houden hebben, maar tegelijkertijd verschillende *public service media governance*-modellen kennen en ons daarmee een gespreid beeld geven van de mogelijke wijzen van regulering van de publieke omroep. Het Verenigd Koninkrijk is hierop een relevante en logische aanvulling, omdat het model van de BBC een veelbesproken model is en vaak wordt aangehaald als een referentiepunt in de literatuur en in beleidskringen.[7] Bovendien zijn alle vijf de bestudeerde landen aangesloten bij de Raad van Europa en, derhalve, het EVRM. De normen die volgen uit het EVRM gelden derhalve voor alle vijf de bestudeerde landen.

In *hoofdstuk 3* bewegen we van een breder vergelijkend perspectief naar het specifiek Nederlandse perspectief. Het Nederlandse kader wordt daarin geschetst aan de hand van geldende wetgeving – waaronder de Nederlandse Grondwet en de Mediawet 2008 – en wetsgeschiedenis. Ook jurisprudentie van Nederlandse rechtbanken en gerechtshoven komt waar relevant aan de orde. Daarnaast besteden we in dit derde hoofdstuk de nodige aandacht aan zelfregulering, met name aan de codes waaraan journalisten – en meer in het algemeen: media-organisaties – zich moeten houden. Ook staan we stil bij de soms onduidelijke taakverdeling tussen de diverse toezichthoudende instanties die het Nederlandse publieke-omroepbestel rijk is.

In elk afzonderlijk hoofdstuk is aan het einde een onderdeel 'synthese' opgenomen, waarin de geïdentificeerde normen en rechtsregels, en de opgedane inzichten in verband gebracht worden met de voorliggende adviesvraag. Dat betekent concreet dat we aan het eind van ieder hoofdstuk richtsnoeren trachten mee te geven aan de wetgever, in dit geval aan het Ministerie van OCW, die in het wetgevingsproces het maken van keuzes moeten vergemakkelijken. In het eerste hoofdstuk richt de synthese zich specifiek op de belangrijkste normen die volgen uit het Europeesrechtelijk kader, waar de wetgever zich derhalve aan dient te houden. In het tweede hoofdstuk richt de synthese zich op de vraag welke lessen er te trekken zijn uit de analyse van de afzonderlijke, bestudeerde landen, mede in het licht van de normen die in het eertse hoofdstuk centraal staan. In

2007), *On the remit of public service media in the information society*; Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*; Aanbeveling CM/Rec(2022)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (17 maart 2022), *On promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age*; Aanbveling CM/Rec(2022)11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (6 april 2022), *On principles for media and communication governance*.

[5] T. McGonagle, 'The Council of Europe: Ensuring the Freedom and Independence of Europe's Media', in: L. d'Haenens, H. Sousa & J. Trappel (red.), *Comparative Media Policy, Regulation and Governance in Europe: Unpacking the Policy Cycle,* Bristol en Chicago: Intellect Books, 2018, p. 133-151.

[6] *Mediaforum* 2023/6 – Themanummer European Media Freedom Act (EMFA); Cappello M. (red.), The European Media Freedom Act unpacked, IRIS, Straatsburg: European Audiovisual Observatory 2024.

[7] E.M. Barendt, *Broadcasting Law: a Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press 1995.

het derde hoofdstuk worden specifieke dillemma's en keuzes voor de wetgever uitgewerkt en worden in dat verband concrete aanbevelingen gedaan voor het Nederlandse bestel.

Het *vierde en laatste hoofdstuk* – inhoudende onze conclusie(s) en aanbevelingen – presenteert enkele overkoepelende waarnemingen en adviezen ten aanzien van de voorgenomen wijzigingen van de Mediawet 2008 op basis van een vergelijking van de verschillende nationale stelsels binnen de huidige Europese en nationale kaders. Daarbij wordt specifieke aandacht besteed aan het waarborgen van journalistieke kwaliteit en de dynamiek tussen de verschillende toezichtsorganen die daar dagelijks mee bezig zijn in een veranderend medialandschap.

Over de gehanteerde methodologie het volgende. Het onderzoek bestaat uit een uitgebreide literatuurstudie, die zowel doctrinair als rechtsvergelijkend van aard is. Doctrinair onderzoek houdt in dat het geldende recht en de interne logica van dat recht bestudeerd worden, met als doel vragen vanuit het perspectief van het geldende recht te kunnen beantwoorden. Concreet houdt dit soort onderzoek in dat we wetsteksten, relevante jurisprudentie – van de verschillende Europese en nationale gerechtshoven –, de wetsgeschiedenis, en *soft law*-instrumenten bestuderen. Rechtsvergelijkend onderzoek voegt daar een vergelijking met de doctrine in andere rechtssystemen aan toe. Het rechtsvergelijkende onderdeel van dit onderzoek is erop gericht in kaart te brengen in hoeverre en op welke manier er in andere Europese landen toezicht wordt gehouden op de publieke omroep en hoe in relatie tot dergelijk toezicht, maar ook zeker in relatie tot de publieke omroep in meer algemene zin, wordt gezorgd voor werkbare *checks and balances.*[8]

Overkoepelend merken we graag op dat we bij de juridische analyse een "*multi-zonal regulatory model*" hanteren, waarbij centraal staat dat de journalistiek en (publieke) media zich in meerdere regulerende zones bevinden.[9] Dit model schept de nodige ruimte om analytisch in te gaan op de dynamische verhoudingen tussen verschillende soorten regulering, inclusief zelf- en co-regulering.

Verder is belangrijk te vermelden dat dit onderzoek een functionele aard heeft en dus niet uitputtend pretendeert te zijn. Wel streeft het vanzelfsprekend na een weloverwogen en representatieve selectie van bronnen en ander relevant materiaal te presenteren. De kwesties die centraal staan in dit onderzoek zijn belangrijke politieke en maatschappelijke onderwerpen en ze worden daarom ook veel besproken in het publieke debat, vaak naar aanleiding van nieuwe beleids- en advies-rapporten.[10] In ons onderzoek besteden we waar relevant dan ook gepaste aandacht aan deze rapporten en discussies.

Het onderzoek is in november 2025 afgerond en redactioneel bijgewerkt in januari 2026.

Dit onderzoek is uitgevoerd conform de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit.

[8] Zie o.a. F.J. Cabrera Blázquez, M. Cappello, J. Talavera Milla en S. Valais, Governance and independence of public service media, IRIS Plus, Straatsburg: European Audiovisual Observatory 2022.
[9] T. McGonagle, 'Fundamental Rights Aspects of EU Media Regulation: Not Just an Act', in: M. Senftleben, K. Irion, T. McGonagle en J. Poort (red.), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe* (Cambridge University Press, nog te verschijnen).
[10] Denk bijvoorbeeld aan: Rapport Adviescollege Publieke Omroep, Eenheid in veelzijdigheid: Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel, 25 september 2023; Commissariaat voor de Media, 'Reflectie Kijk samen verder!' en 'Verantwoording Kijk samen verder!', 5 juli 2022.

Hoofdstuk 1 | Europese regulering en beleid

1.1 Inleiding

De focus van dit hoofdstuk ligt op de op de juridische normering van de journalistiek in het Europees recht, toegespitst op de publieke omroep. Vooropgesteld moet worden dat de journalistieke functie bij de publieke omroep moet voldoen aan de 'hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden', ex art. 2.1.2.e Mediawet. Wat de publieke omroep moet waarborgen is dat deze journalistieke inhoud van hoogwaardige kwaliteit voortbrengt, in lijn met de eisen die binnen de (journalistieke) sector gesteld worden. Onderwerpen als kwaliteitsjournalistiek en de publieke omroep zijn onderhevig aan verschillende afzonderlijke Europese regelgevingsinstrumenten. Het is daarom belangrijk om de bespreking van deze specifieke onderwerpen te plaatsen in een bredere regelgevingscontext.

In de Europese regelgevingscontext neemt het recht op vrijheid van meningsuiting een centrale positie in. Het recht op vrijheid van meningsuiting omvat journalistieke vrijheden en de vrijheid en pluriformiteit van de media.[11] Deze uitvloeisels van het recht op vrijheid van meningsuiting zijn belangrijke waarborgen voor en kenmerken van een gezond publiek debat dat een democratische samenleving voedt. Een onafhankelijke publieke omroep kan bijdragen aan een pluralistisch publiek debat door een scala aan kwalitatief hoogwaardige informatie-, educatieve en amusementsprogramma's en -diensten aan te bieden aan alle groepen in de samenleving. Daarbij is – gelet op zijn centrale doel het publiek te informeren over onderwerpen van maatschappelijk belang – een belangrijke rol weggelegd voor de journalistiek.

Het Europese regelgevende kader met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting – primair bestaande uit normen ontwikkeld door de Raad van Europa (hierna: RvE) en de Europese Unie (hierna: EU) – legt lidstaten verplichtingen op om journalistieke vrijheden en de vrijheid en onafhankelijkheid van de publieke omroep te waarborgen. Tegelijk biedt het de lidstaten richtlijnen in verband met het voldoen van hun verplichtingen. De relevante regelgevende instrumenten en beleidsinstrumenten richten zich enerzijds op de rol van journalisten als publieke waakhonden in een democratische samenleving en de vrijheden en ethische normen die daarmee gepaard gaan. Ze richten zich anderzijds op verschillende aspecten van de publieke omroep, zoals het belang van de publieke mediaopdracht, ook in de context van digitale technologieën en het belang van de onafhankelijkheid van de publieke omroep, ondersteund door sterke en transparante bestuursstructuren en duurzame en adequate financiering om hun publieke taak uit te voeren.

Onderstaande analyse zal de breedte van het Europese instrumentarium ter zake schetsen en daarbij steeds de belangrijkste waarborgen voor het beschermen, het bevorderen en het bewerkstelligen van kwaliteitsjournalistiek bij de publieke omroep benadrukken. De vrijheid van meningsuiting, journalistieke vrijheden en mediavrijheid zijn allemaal essentiële voorwaarden voor een gunstig klimaat voor kwaliteitsjournalistiek bij de publieke omroep. Deze vrijheden, evenals de veiligheid

[11] EVRM (artikel 10) en o.a. EHRM 24 november 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001391488 (*Informationsverein Lentia e.a./Oostenrijk*); Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (artikel 11); Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (7 maart 2018), *On media pluralism and transparency of media ownership*, preambule, par. 1.

van journalisten en andere media-actoren die deze vrijheden genieten, liggen de laatste jaren stelselmatig onder vuur. Dat blijkt uit allerlei monitoringmechanismes op het gebied van pers- en mediavrijheid.[12] Dat het algemeen aanvaard wordt dat journalisten in een dreigend klimaat opereren vereist voortdurende waakzaamheid en structurele effectieve waarborgen voor de vrijheid van meningsuiting, journalistieke vrijheden en mediavrijheid.

Om de analyse helder te structureren zal allereerst kort de '*multi-zonal*'-benadering van het Europese *media and communication governance*-kader geïntroduceerd worden. Dit kader bestaat namelijk uit meerdere regulerende zones, waarbij sprake is van dynamische verhoudingen tussen verschillende soorten regulering, inclusief zelf- en co-regulering. Hierin worden de verschillende zones van regulering ten opzichte van elkaar gepositioneerd, waardoor duidelijk wordt hoe ze zich tot elkaar verhouden. Daarna wordt beoordeeld hoe dit *multi-zonal media and communication governance*-kader kwaliteitsjournalistiek in het algemeen en specifiek bij de publieke omroep beschermt. Deze aanpak richt zich allereerst op de relevante (regelgevende en beleids-)instrumenten van de RvE en vervolgens worden de (regelgevende en beleids-)instrumenten van de EU geanalyseerd.

1.2 Europese *media and communication governance*: een *multi-zonal* benadering

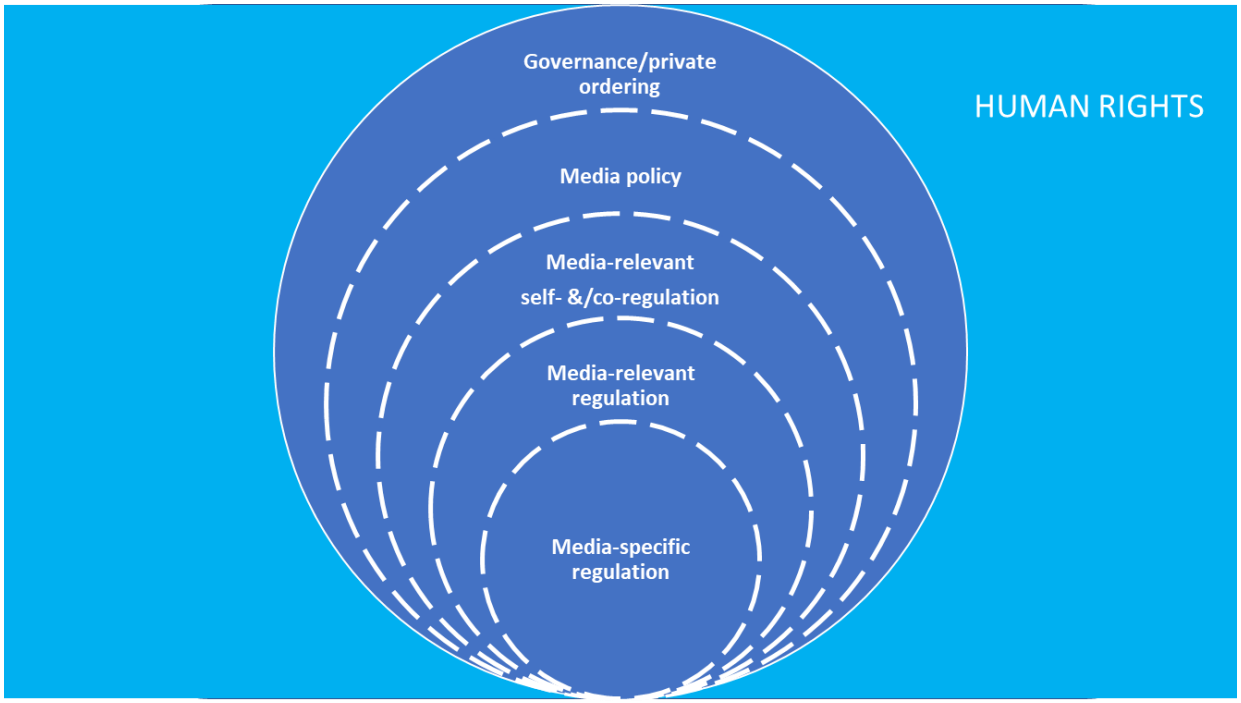
De journalistieke functie bij de publieke omroep wordt beschermd, bevorderd en bewerkstelligd door een scala aan verschillende verdragen en regelgevende, beleidsmatige, zelfregulerende en/of co-regulerende instrumenten. Daarnaast kan ook de invloed van particuliere regelingen of bestuursmaatregelen van actoren als de media en met name onlineplatforms en andere actoren, aanzienlijk zijn. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen de verschillende instrumenten, mechanismen en maatregelen. Sommige hebben meer juridisch gewicht dan andere, en sommige zijn meer op de media gericht dan andere. De wisselwerking tussen deze instrumenten is vaak complex en altijd dynamisch.

De opstelsom van formele en informele normen is te vangen onder de noemer '*media and communication governance*'. Volgens het Comité van Ministers van de Raad van Europa verwijst '*media and communication governance*' naar 'alle soorten formele regels, zoals wettelijke regelgeving, co-regulering, zelfregulering door de sector en particuliere regelgevingsinitiatieven van individuele media- en platformaanbieders, informele normen en technologische oplossingen (bijvoorbeeld het ontwerp van algoritmische systemen) op nationaal, supranationaal, transnationaal en internationaal niveau die de productie, verspreiding en het gebruik van inhoud in de publieke sfeer vormgeven'.[13]

Voortbouwend op deze brede en genuanceerde opvatting van '*media and communication governance*' wordt hier een '*multi-zonal*' model van mediaregulering gehanteerd. Het onderstaande

[12] [Raad van Europa] Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – alerts and annual reporting by partner organisations, European Commission Rule of Law Reports, Media Pluralism Monitor, Media Freedom Rapid Response Monitor, Digital News Reports, Reporters without Borders' World Press Freedom Index.
[13] Bijlage bij Aanbeveling CM/Rec(2022)11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (6 april 2022), *On principles for media and communication governance*, par. 4.

diagram[14] geeft een overzicht van de verschillende zones van mediaregulering, beleid, zelf- en co-regulering en *governance*. De lijnen die de verschillende zones van elkaar scheiden, zijn bewust poreus, wat aangeeft dat het mogelijk is om van de ene zone naar de andere over te stappen en instrumenten en mechanismen uit verschillende zones te combineren. Zo kan bindende regelgeving die zich richt op beginselen en doelstellingen ruimte laten voor actoren in een bepaalde sector om gezamenlijk gedetailleerde zelfreguleringsmaatregelen te ontwikkelen om die beginselen te operationaliseren en de desbetreffende doelstellingen te verwezenlijken. Evenzo bieden media-beleidsinstrumenten zoals aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa gedetailleerde richtsnoeren aan staten ten behoeve van het nakomen van hun positieve verplichtingen op grond van artikel 10 EVRM. Daarnaast betrekt het EHRM met enige regelmaat aanbevelingen van het Comité van Ministers bij het onderbouwen van zijn uitspraken, waarbij deze politieke aanbevelingen alsnog een juridische betekenis krijgen. Een passend voorbeeld hiervan betreft de aanbevelingen van het Comité van Ministers inzake de onafhankelijkheid van de publieke omroep.[15]



Alle zones van media- en communicatieregelgeving, zowel media-specifiek als media-gerelateerd, zijn onderworpen aan Europese en internationale juridische kaders voor de bescherming van de mensenrechten (lichtblauwe matrijs in bovenstaand diagram). De mensenrechten en de beginselen die ten grondslag liggen aan de bescherming van mensenrechten krijgen doorwerking in *alle* zones.

[14] T. McGonagle, 'Fundamental Rights Aspects of EU Media Regulation: Not Just an Act', in: M. Senftleben, K. Irion, T. McGonagle en J. Poort (red.), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe* (Cambridge University Press, nog te verschijnen).
[15] EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (*Manole e.a./Moldavië*), r.o. 102 en 107.

Enkele concrete voorbeelden kunnen illustreren hoe dit *multi-zonal* model in zijn werk gaat. Als eerste voorbeeld: het waarborgen van journalistieke vrijheden geschiedt in meerdere regulerende zones tegelijk. Deze vrijheden worden gegarandeerd op fundamenteel rechtelijk niveau door de beginselen omtrent het recht op vrijheid van meningsuiting die voortvloeien uit artikel 10 EVRM en artikel 11 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest). Deze beginselen worden deels door mediaspecifieke regulering (bijv. de EMFA) bewerkstelligd en deels door mediabeleidsinstrumenten (zoals aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa). Het uitoefenen van journalistieke vrijheden gaat gepaard met het naleven van de journalistieke ethiek, welke in ethische codes wordt uitgewerkt. Ethische codes voor journalisten zijn doorgaans zelfregulerend van aard.

Daarnaast, als tweede voorbeeld, vindt het reguleren van de taken en activiteiten van publieke omroep ook plaats in meerdere regulerende zones: fundamenteel rechtelijk op grond van het EVRM en het EU-Handvest, via media-specifieke regulering zoals de EMFA) en via mediabeleidsinstrumenten zoals aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Hoewel de journalistiek meestal onderhevig is aan zelfregulerende kaders en niet aan specifieke regulering, kan dat iets anders liggen wanneer (hoogwaardige) journalistiek deel uitmaakt van de wettelijk vastgelegde opdracht van de publieke omroep.[16] Dan is er – zoals ook in Nederland (zie hoofdstuk 3, hieronder) – sprake van én zelfregulering én media-specifieke regulering. Daarbij is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de journalistieke vrijheden goed gewaarborgd worden, zoals uit de hieronder te verrichten analyse zal blijken.

Deze voorbeelden laten zien dat het belangrijk is om een goed overzicht te hebben van de verhoudingen tussen de verschillende zones van mediaregulering. Onderstaand overzicht geeft op meer gestructureerde wijze concrete voorbeelden van de verschillende soorten regulering, beleid en andere maatregelen in de verschillende ‘zones’.

Zones van regulering en beleid	**Illustratieve voorbeelden**
Mensenrechten/grondrechten[17]	EVRM, EU-Handvest
Mediaspecifieke regulering	Europese Conventie inzake grensoverschrijdende televisie, Protocol bij het Verdrag van Amsterdam over het systeem van publieke omroepen in Lidstaten, AVMD, EMFA
Mediarelevante regulering	Digitaledienstenverordening, Digitalemarktenverordening, Algemene verordening gegevensbescherming, Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, P2B-verordening, AI-Verordening, Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden
Mediarelevante zelf- &/ co-regulering	Code of Conduct on Disinformation, Code of Conduct on illegal hate speech online, International Federation of

[16] Zie nader: D. McQuail, *Journalism and Society*, Thousand Oaks, California, etc.: Sage Publications Ltd. 2013, p. 151.
[17] Op internationaal niveau is er uiteraard tal van andere mensenrechtelijke verdragen, bijv. het IVBPR, het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

	Journalists Global Charter of Ethics, European Advertising Standards Alliance Charter
Mediabeleid	Verklaringen en aanbevelingen van het Comité van Ministers van de RvE, aanbevelingen en resoluties van de Parlementaire Vergadering van de RvE, aanbevelingen van de Europese Commissie
Governance/private ordering	Privaatrechtelijke gebruikersvoorwaarden, technische maatregelen, educatieve initiatieven, etc.

Bovenstaande instrumenten variëren in de mate waarin ze zich specifiek op de media richten en in hoe gedetailleerd ze de media reguleren. Zo heeft de Digitaledienstenverordening bijvoorbeeld enige aandacht voor het belang van de vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en media-pluriformiteit, maar gaat deze daar niet centraal op in. De instrumenten variëren ook qua status. Er zijn juridisch bindende instrumenten, politieke aanbevelingen, zelf- en co-reguleringscodes en particuliere ordeningsmaatregelen. Het belang in juridische zin van de verschillende instrumenten varieert.

In de eerstvolgende secties zal worden nagegaan hoe de verschillende 'zones' van regulering zich tot elkaar verhouden in het overkoepelend regelgevende kader op Europees niveau. Zoals in de inleiding al is opgemerkt bestaat het Europese regelgevende kader met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting primair uit twee aanverwante normatieve kaders ontwikkeld door de RvE (1.3) en de EU (1.4). Deze zullen hieronder achtereenvolgens besproken worden.

1.3 Raad van Europa

In deze sectie wordt eerst het regelgevende kader van de RvE onder de loep genomen. Daarna zijn artikel 10 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM de focus. Vervolgens wordt nagegaan hoe de belangrijke beginselen van deze jurisprudentie uitgewerkt worden in aanbevelingen en verklaringen van het Comité van Ministers van de RvE. Daarna volgt een analyse van de thematische aanpak van de Parlementaire Vergadering van de RvE en diverse andere organen van de RvE. Ten slotte volgt een analyse van relevante teksten die aangenomen zijn tijdens Europese Ministeriële Conferenties inzake de massamedia/informatiemaatschappij, welke op hoofdlijnen de koers van mediabeleid van de RvE uiteenzetten.

1.3.1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

De belangrijke 'basics'

Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is de hoeksteen van het systeem voor de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting van de Raad van Europa. De tekst van artikel 10 luidt:

1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Artikel 10, lid 1 omschrijft het recht op vrijheid van meningsuiting als een samengesteld recht dat drie verschillende componenten heeft: de vrijheid om een mening te koesteren, de vrijheid om informatie en ideeën te ontvangen en de vrijheid om informatie en ideeën te uiten/verspreiden. Artikel 10, lid 1 staat ook toe dat staten audiovisuele media reguleren door middel van vergunningensystemen. Artikel 10, lid 1 waarborgt de vrijheid van meningsuiting "zonder inmenging van enig openbaar gezag", hetgeen overheidsbemoeienis met de publieke omroep zou dekken. Als het gaat om vergunningverlening (ook voor de publieke omroep), dan moet het regelgevend kader adequate waarborgen bevatten tegen inmenging van enig openbaar gezag; vergunningverlening op zich is derhalve niet in strijd met artikel 10, mits gepaard gaand met afdoende waarborgen.[18]

Artikel 10, lid 2 gaat vervolgens in op de reikwijdte van het in het eerste lid omschreven kernrecht. Daartoe wordt een aantal gronden opgesomd op basis waarvan het recht legitiem kan worden beperkt, mits de beperkingen "bij de wet zijn voorzien" en "in een democratische samenleving noodzakelijk zijn".

Op grond van artikel 10, lid 2 gaat de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting gepaard met plichten en verantwoordelijkheden. Deze zinsnede is de spil van artikel 10. Het verklaart waarom het brede beginsel van de vrijheid van meningsuiting dat in het eerste lid van het artikel is geformuleerd, in het tweede lid aan bepaalde toelaatbare beperkingen is onderworpen. De reikwijdte van deze plichten en verantwoordelijkheden varieert, afhankelijk van de 'situatie' van de persoon die het recht op vrijheid van meningsuiting uitoefent en de 'technische middelen' die worden gebruikt.[19]

Ondanks het belang ervan heeft het EHRM nog geen definitie gegeven van de zinsnede 'plichten en verantwoordelijkheden'. Het geeft hieraan invulling door de aard en omvang van de relevante plichten en verantwoordelijkheden doorgaans niet aan de hand van algemene beginselen te onderzoeken, maar van geval tot geval. Zo kan het EHRM ten aanzien van verschillende categorieën actoren en verschillende verspreidingstechnieken inzichten bieden in de taken en

[18] Zie bijvoorbeeld, EHRM 11 oktober 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1011JUD001413402 (*Glas Nadezhda EOOD and Anatoliy Elenkov/Bulgarije*) en EHRM 17 juni 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0617JUD003228304 (*Meltex Ltd and Movsesyan/Armenië*).
[19] EHRM (GK) 21 januari 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0121JUD002918395 (*Fressoz en Roire/Frankrijk*), r.o. 52.

verantwoordelijkheden die van geval tot geval ontstaan. Het maakt daarbij onderscheid tussen verschillende beroepsactiviteiten, zoals journalistiek, politiek, onderwijs en militaire dienst.[20]

Het Hof heeft een standaardtoets ontwikkeld om te bepalen of artikel 10 is geschonden. Inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting is alleen toegestaan wanneer er aan een aantal cumulatieve criteria is voldaan.

De maatregel die de inmenging veroorzaakt moet in de eerste plaats als gezegd voorzien zijn bij de wet. Onder 'de wet' wordt verstaan zowel wetten als ongeschreven wet mits wordt voldaan aan bepaalde kwaliteitseisen, zoals toegankelijkheid en voorzienbaarheid.[21] Het Hof heeft ook nog verklaard dat 'de wet' 'wetgeving van lagere rang en regels die door professionele regelgevende instanties ('*professional regulatory bodies*') worden vastgesteld op grond van onafhankelijke regelgevende bevoegdheden die hun door het parlement zijn gedelegeerd' omvat, evenals '*judge-made "law"*' en de regels van het internationaal recht.[22] Een wet moet in elk geval, zoals gezegd, voldoende toegankelijk zijn en redelijkerwijs voorzienbare gevolgen hebben opdat eenieder zijn gedrag daarop kan afstemmen (desnoods met juridisch advies).[23] Voortvloeiend uit het voorzienbaarheidscriterium en uit hoofde van '*quality of the law*', moet een wet in overeenstemming zijn met de rechtsstaat.[24] Dit betekent dat er in het nationale recht voldoende waarborgen moeten zijn tegen willekeurige inmenging door overheidsinstanties.[25]

In de tweede plaats moet de inmenging een legitiem doel nastreven en berusten op minstens een van de (in artikel 10(2) limitatief opgesomde) beperkingsgronden. Hoewel de lijst limitatief is zijn sommige doelstellingen open geformuleerd, bijvoorbeeld 'de rechten van anderen'. Het EHRM heeft aanvaard dat het vermogen van het vergunningensysteem van een land om bij te dragen aan de kwaliteit en het evenwicht van programma's een legitiem doel vormt voor een inmenging op grond van artikel 10(1), derde zin, hoewel dit niet rechtstreeks overeenkomt met een van de in artikel 10(2) genoemde doelstellingen.[26] Het EHRM heeft verder aanvaard dat inmengingen die tot doel hebben de onpartijdigheid van berichtgeving door de omroep over kwesties van publiek belang te waarborgen onder de bescherming van de 'rechten van anderen' vallen.[27] Dit doel kan ook nog gediend worden door maatregelen die 'het recht van het publiek op een evenwichtige en onpartijdige berichtgeving over zaken van algemeen belang in nieuwsprogramma's' trachten te waarborgen.[28]

Ten derde moet de inmenging noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, d.w.z. de inmenging moet beantwoorden aan een 'dringende maatschappelijke behoefte' en in verhouding staan tot het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen. Het zeer belangrijke noodzakelijkheidscriterium is nader uitgelegd door het EHRM: 'hoewel het bijvoeglijk naamwoord "noodzakelijk"

[20] Zie in het algemeen: EHRM (Jurisconsult), Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights – Freedom of expression, 31 augustus 2025.
[21] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/het Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), r.o. 47.
[22] EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*), r.o. 110.
[23] Zie bijv. EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*), r.o. 159.
[24] EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*), r.o. 113.
[25] *Ibid*.
[26] EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*), r.o. 174.
[27] *Ibid*.
[28] *Ibid*.

in de zin van artikel 10, lid 2, niet synoniem is met 'onmisbaar', heeft het evenmin de flexibiliteit van uitdrukkingen als 'toelaatbaar', 'gewoon', 'nuttig', 'redelijk' of 'wenselijk' en impliceert het bestaan van een "dringende maatschappelijke behoefte"'.[29] Hieruit volgt dat er duidelijk sprake moet zijn van een dringende sociale behoefte om het recht te mogen inperken. De redenen voor een inperkende maatregel die aangevoerd worden door de nationale autoriteiten dienen ook nog relevant en toereikend te zijn. De nationale autoriteiten genieten een zekere appreciatiemarge (oftewel '*margin of appreciation*') bij het inschatten van de noodzakelijkheid van maatregelen.

Binnen de '*margin of appreciation*'-doctrine, die rekening houdt met de wijze waarop het Verdrag op nationaal niveau wordt geïnterpreteerd, krijgen de staten een zekere mate van vrijheid bij de wijze waarop zij uitingen reguleren.[30] De voornaamste reden hiervoor is dat de nationale autoriteiten in beginsel het best geplaatst zijn om de nationale context en daarbij ook de noodzakelijkheid van een maatregel te beoordelen. Deze discretionaire bevoegdheid is wel aan de controle van het Hof onderworpen. De omvang ervan varieert naar gelang van de aard van de betrokken uiting. Terwijl staten slechts een nauwe beoordelingsmarge hebben ten aanzien van politieke uitingen en uitingen die betrekking hebben op onderwerpen van maatschappelijk belang, beschikken zij over een bredere beoordelingsmarge ten aanzien van goede zeden, fatsoen en religie. Dat heeft ermee te maken dat er geen Europese consensus bestaat over laatstgenoemde kwesties. Ten slotte is het ook vermeldenswaard dat 'de nationale beoordelingsmarge wordt begrensd door het belang van de democratische samenleving om de pers in staat te stellen haar vitale rol van "publieke waakhond"'[31] te vervullen, een overweging die 'zwaar weegt' bij de belangenafweging.[32]

Naast de '*margin of appreciation*'-doctrine zijn drie andere interpretatieve beginselen die door het Hof worden aangehangen van bijzonder belang voor het recht op vrijheid van meningsuiting. Dit zijn de '*practical and effective*'-doctrine, de '*living instrument*'-doctrine en de '*positive obligations*'-doctrine.

Volgens de '*practical and effective*'-doctrine moeten alle door het EVRM gewaarborgde rechten 'praktisch en effectief' zijn en niet louter 'theoretisch of illusoir'.[33] Deze doctrine is geheel in lijn met artikel 1 EVRM (Verplichting tot eerbiediging van de rechten van de mens), waarbij staten 'eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel' van het EVRM moeten verzekeren.

De '*living instrument*'-doctrine houdt in dat het EVRM beschouwd wordt als een 'levend instrument' dat 'in het licht van de huidige omstandigheden moet worden uitgelegd'.[34] Deze doctrine moet ervoor zorgen dat het EVRM met de tijd meegaat en niet statisch of achterhaald wordt.

[29] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/het Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), r.o. 59.
[30] Aanvankelijk ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof (zie met name: EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 47 tot 50).
[31] EHRM 29 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0629JUD006491501 (*Chauvy e.a./Frankrijk*), r.o. 67.
[32] EHRM 25 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0625JUD005127999 (*Colombani e.a./Frankrijk*), r.o. 57.
[33] EHRM 9 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1009JUD000628973 (*Airey/Ierland*), r.o. 24.
[34] EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 31.

De doctrine van de positieve verplichtingen impliceert dat het niet altijd voldoende is dat de staat zich simpelweg onthoudt van inmenging in de mensenrechten van individuen: positieve of actieve handelingen zullen vaak ook nodig zijn. Ondanks de neiging om de verplichtingen van de staten in negatieve termen te formuleren, is het wel zo dat staten soms positieve maatregelen zullen moeten nemen, 'zelfs op het gebied van de onderlinge betrekkingen van individuen', om ervoor te zorgen dat ingevolge artikel 1 EVRM, de in het verdrag verankerde rechten praktisch en effectief zijn.[35] Relevante positieve verplichtingen in dit verband zijn onder meer het garanderen van de veiligheid van journalisten en andere deelnemers aan het publieke debat,[36] het waarborgen van pluralisme in de mediasector[37] en het bevorderen van een gunstig klimaat voor deelname aan het publieke debat.[38]

Het publieke debat

Artikel 10, zoals uitgelegd door het EHRM, biedt een sterke bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en het publieke debat. Het EHRM omschrijft het recht op vrijheid van meningsuiting consequent als 'een van de essentiële grondslagen van een democratische samenleving en een van de basisvoorwaarden voor haar vooruitgang en voor de ontplooiing van elk individu'.[39] Zoals het EHRM heeft bevestigd in zijn baanbrekende *Handyside* uitspraak, is de vrijheid van meningsuiting 'niet alleen van toepassing op "informatie" of "ideeën" die gunstig worden ontvangen of die als niet-beledigend of onverschillig worden beschouwd, maar ook op die welke de staat of een deel van de bevolking beledigen, schokken of verstoren. Dat zijn de eisen van pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid zonder welke er geen "democratische samenleving" bestaat'.[40] Dit beginsel schept de nodige ruimte voor een robuust, pluralistisch publiek debat in een democratische samenleving.

Het EHRM hecht heel veel belang aan het koesteren en het waarborgen van het publieke debat in een democratische samenleving. Artikel 10(2) EVRM biedt 'weinig ruimte voor beperkingen op politieke uitingen of op het debat over kwesties van publiek belang'.[41] Het EHRM heeft daarom bepaald dat Verdragspartijen de positieve verplichting hebben om een gunstig klimaat te garanderen ten behoeve van het bevorderen van het publieke debat en om ervoor te zorgen dat iedereen kan deelnemen aan het publieke debat, zonder bang te zijn voor eventuele gevolgen van het uiten van een mening.[42] Dit betekent dat niet alleen de mainstreammedia, maar ook 'kleine en informele actiegroepen' en 'individuen buiten de mainstream' aan het publieke debat moeten kunnen

[35] EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X en Y/Nederland*), r.o. 23. Voor commentaar, zie: D. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights* (5e dr.), Oxford: Oxford University Press 2023, pp. 25-26.
[36] EHRM 16 maart 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0316JUD002314493 (Özgür Gündem*/Turkije*), r.o. 42 en 46.
[37] EHRM 24 november 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001391488 (*Informationsverein Lentia e.a./Oostenrijk*), r.o. 38.
[38] EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807 (*Dink/Turkije*), r.o. 137.
[39] Zie, voor een eerdere instantie, EHRM 8 juli 1986, ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000981582 (*Lingens/Oostenrijk*), r.o. 41, geparafraseerd van EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 49.
[40] *Ibid*.
[41] EHRM 25 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1125JUD001741990 (*Wingrove/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 58.
[42] EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807 (*Dink/Turkije*), r.o. 137.

bijdragen.[43] Deelname aan het publieke debat beperkt zich niet tot het actief uiten van meningen, maar omvat evenzeer het recht om informatie en ideeën en een breed scala aan inhoud te ontvangen.[44]

Het EHRM heeft in 2010 voor het eerst vastgesteld dat staten een positieve verplichting hebben om een veilig en gunstig klimaat voor het publieke debat te creëren, en heeft deze verplichting ook als zodanig geformuleerd.[45] Sindsdien heeft deze positieve verplichting aanzienlijk aan belang gewonnen, zowel in de jurisprudentie van het Hof als in de aanbevelingen van het Comité van Ministers. Er wordt er ook steeds meer verwezen in EU-regelgeving en beleidsinstrumenten. Dit is een zeer brede en verstrekkende positieve verplichting.[46] Zij vereist dat staten de voorwaarden scheppen voor een robuust en inclusief publiek debat. Dit vraagt om maatregelen om de veiligheid van alle deelnemers aan het publieke debat, de toegang tot het publieke debat, de epistemische kwaliteit van het publieke debat, en de inhoud en de pluraliteit van het publieke debat te waarborgen.

Deze dimensies van het publieke debat staan ook centraal in een aantal andere afzonderlijke positieve verplichtingen van staten op grond van artikel 10 EVRM, zoals het waarborgen van: het publieke debat, de vrijheid van de pers en de media, het pluralisme van de media, de onafhankelijkheid van de publieke omroep en de onafhankelijkheid van nationale regelgevende instanties. Deze afzonderlijke positieve verplichtingen zullen nu worden onderzocht, als belangrijke aandachtspunten binnen de overkoepelende positieve verplichting om een veilig en gunstig klimaat voor het publieke debat te creëren. De analyse geschiedt aan de hand van twee hoofdthema's: journalistieke vrijheden en mediavrijheden en pluriformiteit en de publieke omroep.

Journalistieke vrijheden en mediavrijheden

De algemene beginselen van het EHRM inzake de vrijheid van meningsuiting hebben betrekking op onder meer de journalistiek, de media en de publieke omroep. Het EHRM heeft herhaaldelijk benadrukt dat journalisten en de media[47] van instrumenteel belang zijn voor het bevorderen van het publieke debat. De media kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het publieke debat door het (op grote schaal) verspreiden van informatie en ideeën en kunnen aldus bijdragen aan het proces van opinievorming in de maatschappij. Het EHRM heeft veelvuldig erkend dat dit voornamelijk geldt voor audiovisuele media vanwege het brede bereik en de onmiddellijke en krachtige ('*immediate and powerful*') impact.[48] Van oudsher heeft het EHRM de impact van audiovisuele media als indringender beschouwd dan die van gedrukte media en tegenwoordig is het EHRM van

[43] EHRM 15 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601 (*Steel en Morris/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 89.
[44] EHRM 16 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1216JUD002388306 (*Khurshid Mustafa en Tarzibachi/Zweden*), r.o. 44 *et seq*.
[45] *Ibid*.
[46] Voor commentaar, zie: T. McGonagle, 'Positive obligations concerning freedom of expression: mere potential or real power?', in: O. Andreotti (red.), *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives*, Straatsburg: Council of Europe Publishing, 2015, p. 9-35.
[47] Het EHRM gebruikt deze termen vaak door elkaar, wat mogelijk ook af en toe te merken is in deze analyse van de jurisprudentie.
[48] EHRM (GK) 22 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608 (*Animal Defenders International/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 119.

oordeel dat het internet een medium is met een effect dat lijkt op dat dat van gedrukte media, of een effect dat in elk geval niet minder indringend is.[49]

Journalisten en de media dragen ook bij aan het publieke debat door middel van hun rol als publieke waakhond ('*public watchdog*') die hen vaak wordt toegeschreven in een democratische samenleving.[50] Met andere woorden, zij behoren waakzaam toe te zien op het handelen van overheidsinstanties (en andere grote machten) en dienen eventuele misstanden van zulke machten bloot te leggen. Ten aanzien van informatie over overheidsactiviteiten maar ook meer in het algemeen ten aanzien van kwesties van publiek belang heeft het EHRM keer op keer bepaald dat: 'niet alleen hebben de media de taak om dergelijke informatie en ideeën over te brengen: ook het publiek heeft het recht om deze te ontvangen'.[51] Sterker nog, bij de oorspronkelijke formulering van dit beginsel had het Hof het expliciet over het naar behoren informeren van het publiek,[52] een zinsnede dat het sindsdien nauwelijks heeft herhaald. Desalniettemin heeft het Hof op andere wijze nadere invulling gegeven aan het recht om informatie te ontvangen over kwesties van publiek belang, met name via de audiovisuele media. Zo heeft het EHRM gerefereerd aan het recht van het publiek 'op een evenwichtige en onpartijdige berichtgeving over zaken van algemeen belang in nieuwsprogramma's'.[53] Deze rol om het publiek te informeren is bij uitstek een rol voor de publieke omroep, voortvloeiend uit zijn publieke media-opdracht.

Daarnaast kunnen de media een belangrijke bijdrage leveren aan het publieke debat door het bieden van een forum voor discussie en debat.[54] Daarmee wordt gewaarborgd dat een breed scala aan ideeën wordt verspreid – en ontvangen – als onderdeel van het publieke debat. Het creëren van een discussieforum behoort ook nog tot de kernfuncties van de publieke omroep, zo heeft het EHRM bepaald.[55]

Het EHRM erkent dus in zijn jurisprudentie dat journalisten en de media doorgaans een aantal belangrijke rollen vervullen in een democratische samenleving. Om deze rollen optimaal te kunnen vervullen genieten journalisten en media-actoren een aantal specifieke vrijheden of voorrechten. Het EHRM spreekt daarom van een 'verhoogde bescherming' ('*enhanced protection*') van de journalistieke vrijheid[56] c.q. persvrijheid[57] op grond van artikel 10 EVRM. Het spreekt ook ingevolge het *Dink*-beginsel van de noodzaak om te handelen 'in de geest van een beschermend klimaat voor de journalistiek'.[58]

---

[49] Volgens het EHRM heeft het internet 'no less powerful an effect than the print media', zie EHRM 22 april 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0422JUD004098407 (*Fatullayev/Azerbeidzjan*), r.o. 95.
[50] EHRM 15 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0325JUD000873479 (*Barthold/Duitsland*), r.o. 58; EHRM 27 maart 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0327JUD001748890 (*Goodwin/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 39.
[51] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/het Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), r.o. 65.
[52] *Ibid*.
[53] EHRM 28 april 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0428JUD006117814 (*ATV Zrt/Hongarije*), r.o. 39.
[54] EHRM 14 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0414JUD003737405 (*Társaság a Szabadságjogokér (TASZ)/Hongarije*), r.o. 27.
[55] EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (*Manole e.a./Moldavië*), r.o. 101.
[56] EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*), r.o. 199.
[57] *Ibid*., r.o. 215.
[58] EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613 (*Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan*), r.o. 165.

Deze journalistieke vrijheden zijn functioneel van aard en ze omvatten in de eerste plaats presentatievrijheid en redactionele vrijheid.[59] Zo heeft het EHRM in zijn *Jersild*-uitspraak bepaald dat het 'niet aan dit Hof, noch aan de nationale rechtbanken is, om hun eigen mening te vervangen door die van de pers over welke verslaggevingstechniek door journalisten moet worden toegepast'.[60] Dit beginsel wordt vandaag de dag nog steeds gezien als een hoogtepunt voor de bescherming van de journalistieke vrijheden. Dit betekent dus dat het in eerste instantie aan de journalist zelf is om te bepalen welke verslaggevingstechniek het meest effectief is in een bepaalde situatie. Het recht op vrijheid van meningsuiting heeft betrekking op zowel de inhoud van een uiting of content en de manier waarop deze verspreid wordt.

Daarnaast omvatten de journalistieke vrijheden ook de vrijheid van nieuwsgaring want ook activiteiten die verricht worden voorafgaand aan een publicatie of een uitzending maken deel uit van een journalistiek proces.[61] Ze omvatten ook nog bronbescherming[62] en vrijheid van verslaggeving en commentaar, inclusief (eventueel/onder omstandigheden) overdrijving en provocatie.[63]

Journalisten, de media en andere publieke waakhonden komen in aanmerking voor deze functionele vrijheden onder voorwaarde dat ze hun plichten en verantwoordelijkheden waarmaken – met andere woorden: dat ze zich aan de (straf)wet houden;[64] te goeder trouw en conform de professionele ethiek handelen;[65] zich inspannen om informatie de verschaffen die accuraat en betrouwbaar is;[66] en hoor en wederhoor toepassen.[67]

Deze en andere ethische normen worden doorgaans vastgelegd als principes of richtlijnen in internationale en nationale ethische en professionele codes, die zelfregulerend van aard zijn. Deze principes zijn bedoeld als ethisch kompas voor journalisten die zich in zeer uiteenlopende situaties bevinden. Aangezien 'de methoden voor objectieve en evenwichtige berichtgeving aanzienlijk kunnen verschillen', [68] dienen deze principes rekening te houden met dergelijke verschillen.

Het EHRM vat deze ethische normen wel eens samen onder de noemer 'verantwoorde journalistiek'. Hoewel het begrip 'verantwoorde journalistiek' grotendeels overeenkomt met de praktische invulling van de 'plichten en verantwoordelijkheden' van journalisten door het EHRM, wordt de wijze waarop het begrip toegepast wordt ook bekritiseerd – door sommige EHRM-rechters[69] en sommige academici.[70] Te veel nadruk op het codificeren c.q. juridisering van de journalistieke

[59] EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*).
[60] *Ibid*., r.o. 31.
[61] EHRM 25 april 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0425JUD007755101 (*Dammann/Zwitserland*).
[62] EHRM 27 maart 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0327JUD001748890 (*Goodwin/het Verenigd Koninkrijk*).
[63] EHRM 26 april 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0426JUD001597490 (*Prager en Oberschlick/Oostenrijk*); EHRM 24 februari 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0224JUD001998392 (*De Haes en Gijsels/België*).
[64] EHRM (GK) 21 januari 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0121JUD002918395 (*Fressoz en Roire/Frankrijk*).
[65] *Ibid.*
[66] EHRM (GK) 20 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0520JUD002198093 (Bladet Tromsø *and Stensaas/Noorwegen*).
[67] EHRM 29 juli 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0729JUD002282404 (*Flux/Moldavië* (nr. 6)).
[68] EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*), r.o. 31.
[69] *Ibid*., dissenting opinion.
[70] D. Voorhoof, '*Responsible journalism* als voorwaarde voor journalistieke vrijheid?' in: M.J. Geus e.a. (red.), *25 jaar Mediaforum, een blik vooruit via de achteruitkijkspiegel*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 2013, p. 45-52.

ethiek zou volgens hen leiden tot te veel nadruk op de beperkingen op de vrijheid van meningsuiting van journalisten en een vernauwing van de autonomie van journalisten om zelf te beoordelen hoe ze de ethische normen van de sector toepassen in specifieke situaties.

De juridisering van de journalistieke ethiek heeft ook als gevolg dat ethische verantwoordelijkheden omgezet worden in juridische of wettelijke verplichtingen, waardoor de nadruk verschuift van verantwoording naar aansprakelijkheid. Dit zou voor een *chilling effect* kunnen zorgen als journalisten zich meer terughoudend zouden opstellen uit vrees voor juridische procedures.

Verantwoorde journalistiek impliceert – net als verantwoord professioneel handelen in andere sectoren – verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag, met name wanneer een publicatie of uitzending daadwerkelijke of vermeende negatieve gevolgen heeft.[71] Dergelijke gevolgen kunnen een overtreding van de wet of het niet voldoen aan hoge professionele normen inhouden. Deze twee voorbeelden verschillen van aard, van gevolgen en dus ook van de vorm van verantwoordingsplicht die ze vereisen. Er bestaan natuurlijk verschillende vormen van verantwoordingsplicht in verschillende mediasystemen en verschillende rechtssystemen. Denis McQuail heeft een nuttig onderscheid gemaakt tussen twee vormen of modellen van verantwoordingsplicht, namelijk 'aansprakelijkheid' (*liability*) en 'verantwoordingsplicht' (*answerability*).[72]

Het aansprakelijkheidsmodel houdt zich bezig met schade die door de media wordt toegebracht aan individuen of de maatschappij en waarvoor zij verantwoordelijk kunnen worden gehouden en aan een of andere vorm van gerechtelijke procedure kunnen worden onderworpen. Het wordt gebruikt voor het 'afdwingen van duidelijke en bindende verantwoordelijkheden, met name wanneer deze wettelijk zijn opgelegd of specifiek zijn vastgelegd in een contract'.[73] Dit model houdt een antagonistische relatie tussen de media en het publiek in en kan leiden tot materiële sancties wanneer de media aansprakelijk worden gesteld voor bepaalde schade.

Het verantwoordingsmodel houdt zich bezig met vrijwillige responsiviteit ten aanzien van de belangen of klachten van degenen die door een publicatie of uitzending worden getroffen. De nadruk ligt op het uitleggen of rechtvaardigen van een omstreden publicatie door middel van rationele en epistemische argumenten. Dit model wordt gebruikt om de kwaliteit van de inhoud en normen te behandelen, niet om de veroorzaakte schade te beoordelen. Claims en klachten in het kader van dit model zijn niet gericht op materiële sancties, maar op verduidelijkingen en mondelinge concessies.[74]

Hoewel het Hof geen onderscheid maakt tussen deze modellen en geen gebruik maakt van de terminologie van McQuail, helpen de modellen wel om een aantal spanningen rond de juridisering van journalistieke ethiek en normen te verklaren. Het aansprakelijkheidsmodel heeft betrekking op verantwoordelijkheden die (extern) zijn opgelegd of bij wet zijn vastgesteld, terwijl het verantwoordingsmodel betrekking heeft op verantwoordelijkheden die vrijwillig zelf zijn ontworpen of

[71] D. McQuail, *Journalism and Society*, Londen, etc.: SAGE Publications Ltd., 2013, p. 153.
[72] *Ibid*., p. 154.
[73] *Ibid*.
[74] Deze twee alinea's zijn een synthese van de uiteenzetting van de twee modellen door McQuail, *ibid*.

gekozen. Het omzetten van verantwoordelijkheid in aansprakelijkheid kan tot frictie leiden in de praktijk.

Tot slot zijn enkele korte opmerkingen over de vrijheid, onafhankelijkheid en plichten en verantwoordelijkheden van de publieke omroep op hun plaats. De publieke omroep heeft de taak om een publieke mediaopdracht te verrichten in ruil voor het voorrecht van publieke financiering. Dit brengt doorgaans meer gedetailleerde en/of aanvullende verplichtingen met zich mee, die bij wet zijn vastgelegd, en kan ook meer specifieke en/of aanvullende taken en verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Dit wordt wel 'een publieke variant van journalistiek' genoemd.[75] Het EHRM lijkt nog geen uitgebreide visie te hebben ontwikkeld over de positie van de journalistiek en journalisten onder de auspiciën van publieke media. Het heeft echter wel gewezen op 'het recht van publieke omroepen om hun redactionele beleid vast te stellen in overeenstemming met het algemeen belang'.[76] Aangezien een publieke omroep verantwoordelijk is voor uitspraken die in de uitzendingen worden gedaan, moet zij zorgen voor de nodige discipline in zijn uitzendingen, in overeenstemming met zijn 'taken en verantwoordelijkheden' uit hoofde van artikel 10(2).[77] Deze taken en verantwoordelijkheden gelden zowel op institutioneel niveau als op het niveau van individuele journalisten die in dienst zijn van een publieke omroep. Door te verwijzen naar de taken en verantwoordelijkheden van journalisten bij een publieke omroep[78] lijkt het EHRM te suggereren dat deze taken en verantwoordelijkheden een bijzonder karakter hebben dat hen onderscheidt van de taken en verantwoordelijkheden van journalisten die niet voor een publieke omroep werken. Evenzo verwees het EHRM naar het feit dat het wederzijdse vertrouwen dat kenmerkend zou moeten zijn voor arbeidsverhoudingen, 'nog meer geldt voor journalisten die in dienst zijn van een publieke omroeporganisatie'.[79]

Pluriformiteit en de publieke omroep

De voorgaande alinea's geven een korte samenvatting van de redenen waarom de media een zekere mate van onafhankelijkheid dienen te genieten om de rollen te vervullen die van hen worden verwacht in een democratische samenleving. In de volgende alinea's volgt een analyse van geselecteerde rechtspraak van het EHRM betreffende de specifieke rol van de publieke omroep in een democratische samenleving, met inbegrip van zijn bijdrage aan pluriformiteit in de (audiovisuele) mediasector. Deze rollen wijzen erop dat het noodzakelijk is dat de publieke omroep onafhankelijk en zonder inmenging kan opereren.

Het EHRM ziet 'pluralisme' als een van de voorwaarden voor een democratische samenleving en verklaart dat het recht op vrijheid van meningsuiting zich uitstrekt tot informatie en ideeën die 'de staat of een deel van de bevolking beledigen, choqueren of verstoren'.[80] De specifieke verwijzing naar de 'staat' heeft in dit verband belangrijke gevolgen voor het onafhankelijkheidsbeginsel van de publieke omroep, zoals hieronder wordt aangegeven. Het EHRM ziet pluriformiteit ook als

[75] *Ibid*., p. 150.
[76] EHRM 11 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1211JUD003574505 (*Nenkova-Lalova/Bulgarije*), r.o. 57.
[77] *Ibid*., r.o. 61.
[78] *Ibid*., r.o. 59.
[79] *Ibid*., r.o. 60.
[80] EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 49.

'onlosmakelijk verbonden met een democratische samenleving'.[81] Om het onafhankelijkheidsbeginsel operationeel te maken heeft het EHRM onderzocht wat de gevolgen zijn voor verschillende actoren en in het kader van verschillende mediasystemen, waaronder de (publieke) omroep.

Het EHRM heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de staat de ultieme garantsteller of bewaker ('*ultimate guarantor*') is van het beginsel van pluriformiteit, met name 'met betrekking tot audiovisuele media, waarvan de programma's vaak op grote schaal worden uitgezonden'.[82] Deze belangrijke bevinding impliceert dat overheden een positieve verplichting hebben om pluriformiteit in de (audiovisuele) mediasector te handhaven. Sterker nog, en ook specifieker, deze positieve verplichting houdt in dat de Staat een geschikt wettelijk en administratief kader moet opstellen om 'effectieve mediapluriformiteit' te garanderen.[83]

Gelet op de krachtige impact van audiovisuele media, hecht het EHRM bijzonder belang aan pluralisme in de audiovisuele mediasector. Het beschouwt het waarborgen van mediapluriformiteit als een manier om concentraties van informatie- en opinievormende macht te voorkomen of te compenseren. Meer specifiek beschouwt het EHRM mediapluriformiteit als een strategie om te voorkomen dat er situaties ontstaan 'waarin een machtige economische of politieke groep in een samenleving een dominante positie in de audiovisuele media kan verwerven en daarmee druk kan uitoefenen op omroepen en uiteindelijk hun redactionele vrijheid kan beknotten'.[84] Een dergelijke dominantie 'ondermijnt de fundamentele rol van de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving'.[85]

Effectieve mediapluriformiteit moet ook helpen om *media capture* te voorkomen. *Media capture* doelt op de controle van de media door de overheid en gevestigde belangen die op één lijn zitten met de overheid,[86] waardoor pro-regeringsnarratieven en standpunten de overhand krijgen of dominant worden in het publieke debat. *Media capture* is een groeiend fenomeen in verschillende Europese landen, zoals uit recent onderzoek blijkt.[87] Het probleem wordt nog verergerd wanneer ook onafhankelijke nationale regulerende instanties door de overheid of de politiek worden gecontroleerd, ondanks de wettelijk vastgelegde waarborgen voor hun onafhankelijkheid in het Europees recht. Wanneer politieke controle zowel de (publieke en commerciële) media als de regulerende autoriteiten bestrijkt, kunnen we spreken van controle van de hele mediasector. Het conceptuele kader van *media capture* dat door gerichte monitoring wordt gebruikt, omvat vier gebieden, die grotendeels de verschillende dimensies van *media capture* weerspiegelen: 1) onafhankelijkheid van regulerende instanties voor de media; 2) onafhankelijkheid van publieke media;

[81] EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*), r.o. 31.
[82] EHRM 24 november 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001391488 (*Informationsverein Lentia e.a./Oostenrijk*), r.o. 38.
[83] EHRM (GK) 7 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309 (*Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano/Italië*), r.o. 134 en 156.
[84] EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (*Manole e.a./Moldavië*), r.o. 98; EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*), r.o. 186.
[85] EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (*Manole e.a./Moldavië*), r.o. 98.
[86] A. Shiffrin, 'Media Capture', in: Oxford Bibliographies, 2021. DOI: 10.1093/obo/9780199756841-0265.
[87] M. Dragomir, 'Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview', International Press Institute (IPI) and Media and Journalism Research Center (MJRC), december 2025.

3) misbruik van overheidsmiddelen om de media-output te beïnvloeden; en 4) mediapluriformiteit en politieke/staatsinvloed op nieuwsmedia.[88]

In *Manole e.a. tegen Moldavië*, een zaak over overheidsinmenging in de activiteiten van de publieke omroep, heeft het EHRM in detail bepaald wat de rol van de staat als *ultieme bewaker* van pluriformiteit in de audiovisuele sector met zich meebrengt, met inbegrip van relevante positieve verplichtingen (in het bijzonder voor de publieke omroep).[89] Het EHRM overwoog dat, op het gebied van de audiovisuele sector, de Staat een plicht heeft om er zorg voor te dragen dat, onder andere, het publiek door middel van televisie en radio toegang heeft tot onpartijdige en accurate informatie en tot een scala aan opinie en commentaar, dat onder meer de diversiteit van politieke opvattingen binnen een land weerspiegelt.[90]

Het EHRM refereert aan eerdere rechtspraak die het vermogen van een publieke omroep erkent om bij te dragen aan 'de kwaliteit en evenwichtigheid van programma's', maar merkt tegelijkertijd op dat er geen verplichting bestaat 'op grond van artikel 10 om een dergelijke dienst in te stellen, mits andere middelen worden gebruikt om hetzelfde doel te bereiken'.[91] Bovendien oordeelt het EHRM:

> Wanneer een staat besluit een publieke omroepstelsel op te zetten, volgt uit de hierboven uiteengezette beginselen dat de nationale wetgeving en praktijk moeten garanderen dat het stelsel een pluralistische dienstverlening biedt. Met name wanneer particuliere omroepen nog te zwak zijn om een echt alternatief te bieden en de publieke of staatsomroep daarom de enige of dominante omroep binnen een land of regio is, is het voor het goed functioneren van de democratie onontbeerlijk dat deze omroep onpartijdig, onafhankelijk en evenwichtig nieuws, informatie en commentaar uitzendt en bovendien een forum voor publieke discussie biedt waarin een zo breed mogelijk spectrum aan standpunten en meningen tot uiting kan komen.[92]

Vervolgens verklaart het EHRM: 'de normen inzake de publieke omroep die door de verdragsluitende staten via het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn overeengekomen, bieden richtsnoeren voor de benadering die bij de interpretatie van artikel 10 op dit gebied moet worden gevolgd'.[93] Het belang van complementariteit van wettelijke en beleidsnormen betreffende hetzelfde onderwerp wordt hiermee formeel en openhartig erkend (zie verder 1.3.2, hieronder). Met deze verklaring onderschrijft het EHRM niet alleen de inhoud van relevante politieke teksten, maar geeft het ook aan dat de teksten hulpmiddelen zijn voor de interpretatie van het EVRM.[94]

Meer recent, het EHRM heeft in 2022 geen schending van het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie vastgesteld in *NIT S.r.l. tegen Moldavië*, een zaak betreffende de intrekking van de vergunning van een televisiezender in Moldavië.[95] De vergunning van de televisiezender NIT werd

[88] *Ibid*., p. 4.
[89] EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (*Manole e.a./Moldavië*).
[90] *Ibid*., r.o. 100.
[91] *Ibid*.
[92] *Ibid*., r.o. 101.
[93] *Ibid*., r.o. 102 en 107.
[94] Dit is verder onderbouwd in de Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (13 januari 2010), *On measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights*.
[95] EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*).

in 2012 ingetrokken omdat de zender geen evenwichtige politieke berichtgeving bracht en met name vanwege zijn bevooroordeelde steun aan de communistische oppositiepartij in Moldavië en zijn harde kritiek op (leden van) de regering. Het EHRM was ervan overtuigd dat de Moldavische autoriteiten een eerlijk evenwicht hadden gevonden tussen het algemeen belang van de gemeenschap om het pluralisme in de media te beschermen en het recht op vrijheid van meningsuiting van de televisiezender, zoals gewaarborgd door artikel 10. Er waren meerdere sancties opgelegd aan NIT omdat de zender niet op een evenwichtige manier zendtijd had aangeboden, omdat zijn berichtgeving niet objectief was en omdat hij onjuistheden hadden gemeld. Pas na deze reeks sancties werd de vergunning van NIT ingetrokken – de zwaarste sanctie die kon worden opgelegd. Bij de vaststelling dat artikel 10 niet was geschonden, hechtte het EHRM belang aan het bestaan van procedurele waarborgen en aan het feit dat de intrekking van de vergunning van NIT deel uitmaakte van een geleidelijke en ononderbroken reeks sancties die door de regelgevende instantie waren opgelegd – een soort escalatieladder.[96] Bij zijn proportionaliteitsbeoordeling achtte het Hof het bijzonder belangrijk dat NIT nog steeds andere middelen, zoals internet, kon gebruiken om zijn programma's en nieuwsuitzendingen uit te zenden en dat NIT niet werd uitgesloten van het opnieuw aanvragen van een omroepvergunning na een jaar.[97] De rechters die een afwijkend standpunt innamen, waren zeer kritisch over de redenering van de meerderheid en benadrukten de ernstige gevolgen en de *chilling effect* op het recht op vrijheid van meningsuiting. Zij omschreven de intrekking van de vergunning van NIT als de 'nucleaire optie'.[98]

Uit de analyse van bovenstaande uitspraken is duidelijk geworden dat de vrijheid en pluriformiteit van de media nauw met elkaar verbonden zijn. Zoals we al hebben gezien, mogen staten op grond van artikel 10, lid 1, derde zin, vergunningen verlenen voor audiovisuele media, met name om de technische aspecten van omroepactiviteiten te reguleren. Maatregelen van staten die tot doel hebben bij te dragen aan pluriformiteit in de audiovisuele sector en te zorgen voor een evenwichtige en onpartijdige berichtgeving over kwesties van publiek belang in (nieuws)programma's, kunnen op grond van artikel 10, lid 2, als legitiem worden beschouwd. Het EHRM erkent dat vanwege het 'veelzijdige karakter en de enorme complexiteit van kwesties met betrekking tot pluralisme in de media' verschillende middelen kunnen worden gebruikt om effectieve pluriformiteit in de audiovisuele sector te reguleren.[99] Dit wijst op een grotere beoordelingsmarge voor staten dan normaal gesproken wordt toegekend aan beperkingen van de vrijheid van meningsuiting over kwesties van publiek belang of politieke opinies.[100] De beoordelingsmarge zal echter kleiner zijn, afhankelijk van de aard en de ernst van een eventuele beperking van de redactionele vrijheid.[101] Voortbouwend op het kernbeginsel in zijn *Jersild*-uitspraak stelde het EHRM dat 'het niet aan de nationale autoriteiten, noch aan het Hof, is om de eigen beoordeling van de pers van de nieuws- of informatiewaarde van een item te toetsen'.[102] Met andere woorden, het beoordelen van kwalitatieve aspecten van de journalistiek is primair een zaak voor de journalisten zelf.

[96] *Ibid*., r.o. 218-221.
[97] *Ibid*., r.o. 223.
[98] *Ibid*., *Dissenting opinion* van rechters Lemmens, Jelić en Pavli.
[99] *Ibid*., r.o. 193.
[100] *Ibid*.
[101] *Ibid*.
[102] *Ibid*.

Er zijn effectieve waarborgen nodig om het publieke debat over kwesties van publiek belang te beschermen. In overeenstemming met de rechtsstaat moet de nationale wetgeving adequate waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging door overheidsinstanties.[103] In zaken die gevolgen hebben voor de grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, moet elke aan overheidsinstanties toegekende discretionaire bevoegdheid duidelijk worden omschreven wat betreft de reikwijdte ervan en de wijze waarop deze wordt uitgeoefend.[104] Wat bijvoorbeeld de procedures voor het verlenen van vergunningen of de toewijzing van audiovisuele middelen betreft, moeten de criteria zodanig worden toegepast dat voldoende waarborgen tegen willekeur worden geboden.[105]

Hoewel de bovenstaande waarborgen gericht zijn op het beschermen van de onafhankelijkheid van de media en journalisten, zijn er aanvullende waarborgen nodig om de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instanties te beschermen. Het EHRM heeft benadrukt dat 'regulerende instanties een belangrijke rol spelen bij het handhaven en bevorderen van mediavrijheid en pluriformiteit, en dat hun onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd gezien het delicate en complexe karakter van deze rol'.[106] Het EHRM heeft recentelijk met nog meer nadruk geoordeeld: 'in de audiovisuele mediasector, en met name in het kader van de toewijzing van audiovisuele middelen, vormt regulerend toezicht door een onafhankelijke autoriteit die duidelijk omschreven, door de wetgever gedelegeerde bevoegdheden uitoefent, een van de belangrijkste waarborgen tegen willekeurige inmenging in het recht om informatie en ideeën over te brengen'.[107] Het EHRM heeft dit beginsel vervolgens verder uitgewerkt, waarbij het zich baseerde op relevante aanbevelingen en een verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. In die teksten wordt de nadruk gelegd op de verplichting van de staten om een passend wetgevingskader uit te werken om ervoor te zorgen dat de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties niet alleen bij wet wordt gewaarborgd, maar ook in de praktijk wordt nageleefd.[108]

Hiermee onderstreept het EHRM de belangrijke rol van nationale regulerende instanties door te helpen vorm te geven aan de ruimte waarin media en journalisten opereren. Tegelijkertijd erkent het EHRM dat het nodig is om de onafhankelijkheid van deze instanties effectief te waarborgen, ze zijn immers vatbaar zijn voor overheidsbemoeienis of *media capture*.

Samenvattend, het EHRM heeft het publieke debat en de vrijheid van journalisten, de media en andere actoren die bijdragen aan het publieke debat hoog in het vaandel. Het heeft staten duidelijke en verstrekkende positieve verplichtingen inzake het bevorderen van het publieke debat en de bijbehorende vrijheid en pluriformiteit van de media toegekend. De belangrijke bijdrage van de publieke omroep aan een pluralistisch publiek debat wordt consequent erkend door het EHRM. Deze bijdrage houdt onder meer in dat de publieke omroep accurate en betrouwbare informatie verspreidt naar alle groepen in de maatschappij en een gezamenlijk forum biedt voor het uitwisselen van gedachten. Relevante positieve verplichtingen zijn weliswaar richtinggevend, ze verduidelijken voor staten wat ze moeten doen, maar ze bepalen niet hoe staten de beoogde uitkomst dienen te

[103] EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*), r.o. 113.
[104] *Ibid*.
[105] *Ibid*., r.o. 114.
[106] EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*), r.o. 205.
[107] EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*), r.o. 120.
[108] *Ibid*., r.o. 121.

bereiken. Andere organen van de RvE zijn beter geplaatst dan het EHRM om beleid voor lidstaten te ontwikkelen, zoals we in de volgende alinea's zullen zien.

1.3.2 Comité van Ministers

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft in de loop der jaren tal van media-specifieke en mediarelevante aanbevelingen gericht op de (tegenwoordig 46) lidstaten van de organisatie. Deze aanbevelingen zijn weliswaar niet juridisch bindend maar ze zijn wél politiek gezien invloedrijk. Ze spelen vaak in op actuele thema's op het snijvlak tussen het recht op vrijheid van meningsuiting, journalistieke vrijheden, mediavrijheid en mediapluriformiteit en de publieke omroep. Ze bevatten gedetailleerde adviezen aan lidstaten over hoe ze nationale wetgeving, beleid en praktijken kunnen versterken vanuit mensenrechtelijk perspectief.

Omwille van een heldere focus is het nodig om een selectie uit de veelvuldige aanbevelingen te maken. De aanbevelingen zullen dan onderverdeeld worden in twee thematische categorieën, te weten: (i) journalistieke vrijheden en (kwaliteits)journalistiek; en (ii) de publieke omroep.[109] Deze thematische focussen hebben ook betrekking op het publieke debat en de vrijheid en pluriformiteit van de media.

(i) Journalistieke vrijheden en (kwaliteits)journalistiek

De meest recente mediaspecifieke aanbevelingen (sedert 2016) vormen een samenhangend geheel, ze zijn duidelijk geïnspireerd door de positieve verplichting van staten om een gunstig klimaat voor het publieke debat te scheppen en trachten deze te bewerkstelligen. Deze aanbevelingen benadrukken de belangrijke rol van journalisten en de media bij het hooghouden van de epistemische en democratische waarden die ten grondslag liggen aan het publieke debat in een evoluerend multimedia-ecosysteem. Deze aanbevelingen worden hieronder op een rij gezet en vervolgens één voor één kort toegelicht.

Mediaspecifieke aanbevelingen
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
Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership
Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age
Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance
Recommendation CM/Rec(2022)12 of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns

De aanbeveling CM/Rec(2016)4 richt zich op de bescherming van de journalistiek (als activiteit) en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren (als actoren).[110] Deze aanbeveling beoogt

[109] Sommige aanbevelingen zijn relevant voor beide categorieën. Deze worden dan eerst besproken vanuit het perspectief van de journalistieke vrijheden in het algemeen (dus zoals die vrijheden voor alle journalisten en media gelden) en vervolgens toegespitst op de specifieke context van de publieke omroep.
[110] Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (13 april 2016), *On the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.

de kaders van het publieke debat veilig te stellen en benadrukt de zeer belangrijke genderspecifieke en digitale dimensies van veiligheidskwesties. De aanbeveling is opgebouwd rond vier pijlers: preventie, bescherming, vervolging en bevordering van informatie, educatie en bewustmaking. Voor elke pijler worden verschillende maatregelen aanbevolen en samen vormen ze een alomvattend scala aan juridische en praktische actielijnen om journalisten en andere media-actoren effectief te beschermen.

De aanbeveling CM/Rec(2018)1 is gericht op mediapluralisme en transparantie van media-eigendom.[111] Het doel ervan is de structurele aspecten van het publieke debat te versterken. De aanbeveling zet verschillende manieren uiteen waarop staten hun positieve verplichting kunnen nakomen om pluralisme in de audiovisuele mediasector te garanderen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat verschillende mediatypen bijdragen aan het algehele mediapluralisme, met een speciale rol voor de publieke omroep/media en '*community media*'. De aanbeveling onderzoekt ook verschillende manieren om de productie en verspreiding van diverse inhoud via de media en onlineplatforms te verbeteren en hoe initiatieven te ondersteunen die gericht zijn op het versterken van het pluralisme in de media. Bovendien bevat de aanbeveling gedetailleerde, concrete aanbevelingen over de manier waarop media-eigendom, -controle en -concentratie kunnen worden gereguleerd en over de manier waarop de transparantie van media-eigendom, -organisatie en -financiering kan worden vergroot. Het suggereert verschillende manieren waarop mediageletterdheid en onderwijs een belangrijke rol kunnen spelen bij het operationeel maken van transparantie.

De aanbeveling CM/Rec(2022)4 is gericht op de bevordering van een gunstig klimaat voor kwaliteitsjournalistiek in het digitale tijdperk.[112] Kwaliteitsjournalistiek kenmerkt zich volgens deze aanbeveling door 'haar standvastige inzet voor het nastreven van waarheid, rechtvaardigheid en nauwkeurigheid, voor onafhankelijkheid, transparantie en menselijkheid, en een sterk gevoel voor het algemeen belang bij het bevorderen van verantwoordingsplicht in alle sectoren van de samenleving'.[113] Centraal staan de kwalitatieve aspecten van het publieke debat, met de nadruk op financiering, ethiek en kwaliteit, en onderwijs en opleiding.

De aanbeveling CM/Rec(2022)11 heeft als doel beleidsmatige en bestuurlijke aspecten van de media en communicatie te verbeteren.[114] Dit doet zij door twee reeksen beginselen uiteen te zetten, te weten (i) procedurele en (ii) inhoudelijke beginselen voor media- en communicatiebeheer. De procedurele beginselen betreffen: Transparantie en verantwoording; Openheid en inclusiviteit; Onafhankelijkheid en onpartijdigheid; Op bewijs gebaseerde en impactgerichte bestuurskeuze; Wendbaarheid en flexibiliteit. De inhoudelijke beginselen hebben betrekking op vrije communicatie in de publieke sfeer, productie, verspreiding en gebruik.

[111] Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (7 maart 2018), *On media pluralism and transparency of media ownership*.
[112] Aanbeveling CM/Rec(2022)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (17 maart 2022), *On promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age*.
[113] Aanbeveling CM/Rec(2022)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (17 maart 2022), *On promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age*.
[114] Aanbeveling CM/Rec(2022)11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (6 april 2022), *On principles for media and communication governance*.

De aanbeveling CM/Rec(2022)12 ziet op een specifiek onderwerp, de rol van de media in verkiezingstijd.[115] De taak van de media om te fungeren als publieke waakhond is een belangrijke waarborg voor de transparantie en de eerlijkheid van verkiezingen.

(ii) De publieke omroep

Meerdere aanbevelingen en verklaringen van het Comité van Ministers onderstrepen het belang van de publieke omroep in een democratische samenleving en gaan daarom in op diverse aspecten van de publieke omroep. Ondanks verschillen in focus en nadruk zijn de teksten erg consistent in het accentueren van de noodzaak dat de publieke omroep onafhankelijk en zonder overheidsinmenging en andere vormen van inmenging kan opereren: het '*arm's length*'-beginsel. Dit beginsel heeft betrekking op de noodzaak om de overheid op '*arm's length*' te houden van de *public service media* (PSM) en ervoor te zorgen dat er een bufferzone tussen beide bestaat om de redactionele en operationele autonomie van de PSM te beschermen. Het '*arm's length*'-beginsel (in het Duits ook wel het '*Staatsferne*'-beginsel genoemd) wordt veel gebruikt bij het maken van beleid op het gebied van recht, politiek, economie en media.[116]

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa stelt vast dat het waarborgen van onafhankelijkheid 'een primaire taak is van elk kader voor het bestuur van publieke omroepen, en daarom staat onafhankelijkheid centraal in alle relevante normen van de Raad van Europa'.[117] Dit laat zien dat het onafhankelijkheidsbeginsel een cruciaal uitgangspunt is voor de Raad van Europa. Het Comité van Ministers erkent 'het recht van lidstaten om de taken van individuele publieke omroepen vast te stellen in overeenstemming met hun eigen nationale omstandigheden',[118] maar daarbij dienen lidstaten het onafhankelijkheidsbeginsel te respecteren en weerspiegelen, zoals onder meer ontwikkeld in de standaardteksten van het Comité van Ministers.

Figuur 1: Overzicht van geselecteerde teksten van het Comité van Ministers met betrekking tot de publieke omroep

Tekst	**Titel**
Declaration (1982)	*Freedom of expression and information*
CM Rec. No. R (96) 10	*Guarantee of independence of public service broadcasting*
CM Rec. No. R (99) 1	*Measures to promote media pluralism*
CM Rec. No. R (2003) 9	*Promotion of democratic and social contribution of digital broadcasting*
Declaration (2006)	*Guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states*

[115] Aanbeveling CM/Rec(2022)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (6 april 2022), *On electoral communication and media coverage of election campaigns*.
[116] H. Moe en O.J. Mjøs, 'The Arm's Length Principle in Nordic Public Broadcasting Regulation', in: U. Carlsson (red.), *Public Service Media from a Nordic Horizon. Politics, Markets, Programming and Users*, Gøteborg: Nordicom 2013, pp. 75-92, op p. 77.
[117] Bijlage bij Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*, par. 22.
[118] Aanbeveling CM/Rec(2007)3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (31 januari 2007), *On the remit of public service media in the information society*, Preambule.

Declaration (2007)	*Protecting role of media in democracy and in context of media concentration*
CM/Rec (2007) 2	*Media pluralism and diversity of media content*
CM/Rec (2007) 3	*Remit of public service media in the information society*
CM/Rec(2011)7	*A new notion of media*
Declaration (2012) & CM/Rec(2012)1	*Public service media governance*
CM/Rec(2018)1	*Media pluralism and transparency of media ownership*
CM/Rec(2022)4	*Promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age*

Aanbeveling nr. R (96) *on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting* beweert dat 'de onafhankelijkheid van de publieke omroep op nationaal niveau uitdrukkelijk moet worden gewaarborgd door middel van een stelsel van regels dat alle aspecten van de werkwijze ervan regelt'.[119] Daarnaast onderstreept de Aanbeveling 'het belang van strikte naleving van deze regels door alle personen of instanties die geen deel uitmaken van publieke omroeporganisaties'.[120] De bijlage van de Aanbeveling bevat gedetailleerde richtlijnen voor de lidstaten en legt uit wat dit onafhankelijkheidsbeginsel betekent voor de raden van bestuur en toezichthoudende organen van de publieke omroep. De regels aangaande de status van zulke raden/organen, en in het bijzonder hun lidmaatschap, dienen op zo'n manier ingevuld te worden dat het risico op overheids- of andere inmenging wordt vermeden.[121]

Het Comité van Ministers wijst herhaaldelijk op de noodzaak voor staten om 'de verantwoordelijkheid voor en het toezicht op publieke omroeporganisaties en hun wettelijke organen te reguleren, alsook de eis dat er geen enkele vorm van ongepaste inmenging in de vorm van censuur en a priori controle op hun activiteiten mag plaatsvinden'.[122] Wanneer onafhankelijke nationale regulerende instanties toezichtsbevoegdheden ten aanzien van de publieke oproep opgelegd krijgen, dienen ze de redactionele onafhankelijkheid en de institutionele autonomie van de publieke omroep te respecteren.[123]

Uit de relevante teksten van het Comité van Ministers kan worden opgemaakt dat er bewustwording is met betrekking tot de vermenging van politieke en financiële onafhankelijkheid. Het Comité van Ministers heeft om die reden aanbevolen dat lidstaten 'de publieke omroeporganisaties via een veilig en passend financieel en organisatorisch kader de voorwaarden garanderen die nodig zijn om de hun door de lidstaten toevertrouwde taak in de nieuwe digitale omgeving op transparante en

[119] Aanbeveling Nr. R (96) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (11 september 1996), *On the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting*, Preambule.
[120] *Ibid*.
[121] Zie de tekst in de bijlage bij de aanbeveling: 'The rules governing the status of the boards of management of public service broadcasting organisations, especially their membership, should be defined in a manner which avoids placing the boards at risk of any political or other interference.' – Bijlage bij *ibid*., par. II 2 en III 2.
[122] Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (27 september 2006), *On the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states*, Bijlage, par. 4; zie ook Aanbeveling Nr. R (96) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (11 september 1996), *On the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting*, Bijlage, par. I.
[123] Aanbeveling Rec(2000)3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (20 december 2000), *On the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*, par. 24.

verantwoordelijke wijze te vervullen'.[124] Verder worden de lidstaten opgeroepen om 'de juridische, politieke, financiële, technische en andere middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn om de redactionele onafhankelijkheid en institutionele autonomie van publieke omroepen te waarborgen, teneinde elk risico van politieke of economische inmenging weg te nemen'.[125] Evenzo heeft het Comité van Ministers verklaard dat de lidstaten 'de nodige mechanismen moeten invoeren om de onafhankelijkheid van publieke omroepen te waarborgen, wat van cruciaal belang is voor het behoud van hun redactionele onafhankelijkheid en voor hun bescherming tegen controle door een of meer politieke of sociale groeperingen'.[126]

Er is ook aandacht voor organisatorische aspecten. De Aanbeveling van het Comité van Ministers inzake *the remit of public service media in the information society* (2007) verklaart dat lidstaten:

> dienen de organisatorische voorwaarden voor publieke media te scheppen die de meest geschikte achtergrond bieden voor de uitvoering van de publieke taak in de digitale omgeving. Daarbij dienen zij de nodige aandacht te besteden aan het waarborgen van de redactionele onafhankelijkheid en institutionele autonomie van de publieke media en aan de specifieke kenmerken van hun nationale media-systemen.[127]

Het is niet voldoende voor lidstaten om een regelgevend kader vast te stellen. Dat kader moet ook daadwerkelijk nageleefd worden: 'de redactionele onafhankelijkheid en institutionele autonomie van de publieke omroep, onder meer via een passend, veilig en transparant financieringskader, moeten worden gewaarborgd door middel van een coherent beleid en een adequaat wettelijk kader, en worden gewaarborgd door de effectieve uitvoering van dat beleid en dat kader'.[128]

In 2012 heeft het Comité van Ministers twee gelijknamige complementaire teksten – een aanbeveling en een verklaring – aangenomen die heel gedetailleerd ingaan op de vragen over het bestuur van de publieke omroep.[129] Het uiteindelijke doel van deze teksten is dat de publieke omroep kan 'functioneren en zich ontwikkelen binnen een duurzaam bestuurskader dat zowel de nodige redactionele onafhankelijkheid als publieke verantwoordingsplicht waarborgt'.[130] De

[124] Aanbeveling CM/Rec(2007)3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (31 januari 2007), *On the remit of public service media in the information society*, par. iii.
[125] Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (27 september 2006), *On the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states*, par. II.
[126] Aanbeveling CM/Rec(2007)2 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (31 januari 2007), *On media pluralism and diversity of media content*, par. 3.4.
[127] Aanbeveling CM/Rec(2007)3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (31 januari 2007), *On the remit of public service media in the information society*, par. 31.
[128] Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (27 september 2006), *On the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states*, Preambule.
[129] Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*; Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*.
[130] Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*, Preambule.

teksten houden zich bezig met het waarborgen van 'een passend niveau van onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid of andere publieke en private belangen'.[131]

Het Comité van Ministers stelt in de verklaring dat 'publieke omroepen moeten aantonen dat hun eigen bestuurssystemen elke beslissing aan een grondige controle onderwerpen, terwijl ze ervoor zorgen dat extern toezicht (door overheden of onafhankelijke toezichthouders) de onafhankelijkheid van de organisatie niet ondermijnt'.[132] Bovendien is het 'essentieel om de noodzakelijke mate van onafhankelijkheid van de staat te definiëren'.[133]

De aanbeveling verschaft leidende principes ('*guiding principles*') voor lidstaten om een alomvattend bestuurssysteem voor de publieke omroep te kunnen bewerkstelligen. De *guiding principles* zetten de beoogde 'eigenschappen' van zo'n bestuurssysteem op een rij, ze hebben niet als doel 'precieze mechanismen' uit te werken (ook zijn ze eigenlijk nogal gedetailleerd).[134] Daarmee wordt getracht rekening te houden met verschillen tussen enerzijds de publieke omroepen en anderzijds de rechtssystemen in de verschillende lidstaten. Het resultaat van een dergelijk kader zou 'een bestuurssysteem zijn dat naar buiten gericht en robuust is, in staat is om weloverwogen en toekomstgerichte beslissingen te nemen, en dat het best geplaatst is om de steun van alle relevante belanghebbenden te verkrijgen'.[135]

Het Comité van Ministers stelt dan ook een model voor bestaande uit drie lagen. De drie lagen zijn: structuren (met als samenhangende deelfocussen, onafhankelijkheid en verantwoording), bestuur en cultuur.

Het Comité van Ministers maakt duidelijk dat onafhankelijkheid een kernvereiste is voor alle publieke omroepen en dat zij daarom in het hart zit van alle relevante normen van de Raad van Europa.[136] In deze optiek kent onafhankelijkheid meerdere facetten, het betreft onafhankelijkheid niet alleen ten opzichte van de overheid, maar ook ten opzichte van allerlei andere gevestigde belangen en instituties.[137] De primaire functie van een kader voor een bestuurssysteem voor de publieke omroep is dan om de onafhankelijkheid van de publieke omroep te verzekeren en te waarborgen.[138] Het fundamentele vereiste is dat 'de redactionele autonomie van de publieke omroep gewaarborgd moet zijn en dat de structuren die nodig zijn om de onafhankelijkheid van de redactionele activiteiten te waarborgen, duidelijk en ondubbelzinnig worden vastgelegd'.[139] Onafhankelijkheid dient op drie niveaus te worden bewerkstelligd, te weten via: een reguleringsen beleidskader, financiering en benoemingen.

[131] Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*, par. 12.
[132] *Ibid*., par. 10.
[133] *Ibid*., par. 12.
[134] Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (15 februari 2012), *On public service media governance*, par. 19.
[135] *Ibid*.
[136] *Ibid*., par. 21 en 22.
[137] *Ibid*., par. 21.
[138] *Ibid*., par. 22.
[139] *Ibid*., par. 23.

Het regulerings- en beleidskader moet, 'ongeacht de vorm ervan, zodanig zijn dat:

> – de reikwijdte en het bereik van de publieke mediaopdracht expliciet worden erkend en er absolute duidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor het vaststellen en evalueren daarvan;
> – de beleidsdoelstellingen voor publieke interventie duidelijk en consistent worden uiteengezet, met inbegrip van ondubbelzinnige steun voor de beginselen van vrijheid van meningsuiting en journalistiek onderzoek;
> – er duidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid van de toezichthouder ten aanzien van de publieke omroep;
> – de toezichthouder verplicht is om open en transparant te werk te gaan bij het nemen van regelgevende maatregelen en zelf onafhankelijk is van de staat wat zijn beslissingsbevoegdheid betreft.'[140]

Daarnaast mag financiering niet worden gebruikt om 'redactionele invloed uit te oefenen of de institutionele autonomie te bedreigen' want 'beide zouden de operationele onafhankelijkheid van de publieke omroep ondermijnen'.[141] In dezelfde geest mogen benoemingen tot het bestuur of de raad van toezicht van de publieke omroep 'niet worden gebruikt om politieke of andere invloed uit te oefenen op de werking van de publieke omroep'.[142] Zo wordt, zoals gezegd, onafhankelijkheid centraal gesteld op alle drie niveaus.

De andere pijler van 'structuren' – naast onafhankelijkheid – is verantwoording, welke afgelegd dient te worden jegens het publiek. Het publiek is immers een heel veelzijdig begrip en bestaat uit een complex geheel van institutionele en andere belanghebbenden, waaronder: overheids- en andere publieke instanties (zoals onafhankelijke nationale regulerende instanties), burgers en maatschappelijke groeperingen.[143] Een verantwoordingskader voor de publieke omroep zou, ongeacht de vorm ervan, 'duidelijke antwoorden' moeten geven op vier richtinggevende vragen: 'aan wie verantwoording afleggen?; waarvoor verantwoording afleggen?; op welke manier verantwoording afleggen?; en wanneer wordt er verantwoording afgelegd?'[144]

Het Comité van Ministers rondt de aanbeveling af met de constatering dat publieke omroepen 'een unieke, bevoorrechte plaats innemen binnen het publieke debat en democratische processen'.[145] Om zijn rol als publieke waakhond naar behoren te kunnen vervullen en de macht ter verantwoording roepen, is het noodzakelijk dat de publieke omroep zonder politieke inmenging kan fungeren. De toebedeelde rol van de publieke omroep gaat gepaard met een grote verantwoordelijkheid en daarom moet de publieke omroep ervoor zorgen dat zij volgens de hoogste redactionele en journalistieke normen werkt.[146]

[140] *Ibid*., par. 24.
[141] *Ibid*., par. 25, eerste punt.
[142] *Ibid*., par. 27, tweede punt.
[143] *Ibid*., par. 28.
[144] *Ibid*., par. 30.
[145] *Ibid*., par. 47.
[146] *Ibid*., par. 48.

Daarvoor heeft het Comité van Ministers een aantal handvatten aangereikt:

> '– publieke media moeten actief een cultuur van verantwoordelijke, kritische journalistiek bevorderen die op zoek is naar de waarheid. Er moet een cultuur van grondig onderzoek en debat bestaan, die wordt gekenmerkt door een evenwichtige behandeling van tegenstrijdige standpunten en een drang naar interne uitdaging en evaluatie;
> – dit zal worden versterkt en beschermd door het bestaan van duidelijke en openbaar beschikbare gedragscodes voor journalistiek en productie, waarin de regels worden vastgelegd die de publieke media willen hanteren en aan de hand waarvan hun output moet worden beoordeeld;
> – de gedragscodes moeten de hoogste normen op het gebied van diversiteit en gelijkheid bevatten.
> – publieke media moeten ervoor zorgen dat er duidelijke en breed bekendgemaakte procedures zijn voor interne redactionele controle en de behandeling van klachten, waarbij de taken en verantwoordelijkheden van de hoofdredacteur duidelijk zijn vastgelegd.
> – deze codes mogen niet beperkt blijven tot journalistiek gedrag, maar moeten ook bredere kwesties op het gebied van redactionele normen en ethisch gedrag omvatten.'[147]

Hoe gelaagd en gedetailleerd bovenstaande ook is, Aanbeveling CM/Rec(2012)1 was niet het laatste woord van het Comité van Ministers over de betreffende onderwerpen. Enkele jaren later heeft het Comité van Ministers in Aanbeveling CM/Rec(2016)4 de lidstaten nog eens opgeroepen om de onafhankelijkheid en de pluriformiteit van de media, inclusief de onafhankelijkheid en duurzaamheid van de publieke omroep en *community media*,[148] te waarborgen. Het Comité van Ministers ziet deze waarden als 'cruciale elementen van een gunstig klimaat voor de vrijheid van meningsuiting'.[149] Hiermee verwijst het Comité van Ministers naar de reeds genoemde positieve verplichting van lidstaten om een gunstig klimaat voor het publieke debat te garanderen.

In Aanbeveling CM/Rec(2018)1 wordt de publieke omroep gezien als een belangrijk institutionele actor bij het bevorderen van pluriformiteit in de media sector.[150] Het Comité van Ministers

[147] *Ibid*., par. 49.
[148] Er is geen vaste definitie van *community media*. Het begrip omhelst de omroep, elektronische media en de pers. Community media 'kunnen in meer of mindere mate enkele van de volgende kenmerken gemeen hebben: onafhankelijkheid van de overheid, commerciële en religieuze instellingen en politieke partijen; een non-profitkarakter; vrijwillige deelname van leden van het maatschappelijk middenveld aan het opzetten en beheren van programma's; activiteiten die gericht zijn op maatschappelijk gewin en het belang van de gemeenschap; eigendom van en verantwoording aan de gemeenschappen van de plaats en/of het belang die zij dienen; inzet voor inclusieve en interculturele praktijken' –Verklaring van het Comité van Ministers (11 februari 2009), *On the role of community media in promoting social cohesionand intercultural dialogue*, preambule.
[149] Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (13 april 2016), *On the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.
[150] Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (7 maart 2018), *On media pluralism and transparency of media ownership*.

onderstreept de 'cruciale rol' van een onafhankelijke publieke omroep bij het bevorderen van het publieke debat, politieke pluriformiteit en bewustzijn van diverse meningen.[151]

In Aanbeveling CM/Rec(2022)4 van het Comité van Ministers wordt de bijdrage van de publieke omroep aan het bevorderen van kwaliteitsjournalistiek benadrukt. De publieke omroep wordt grotendeels beschouwd als een vertrouwde en betrouwbare bron van informatie[152] en er is een speciale rol voor hem weggelegd bij het promoten van diversiteit en het stellen van kwaliteitsnormen.[153]

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het Comité van Ministers de belangrijke rol van de publieke omroep binnen een pluralistisch publiek debat stelselmatig benadrukt. Het Comité van Ministers verwijst consequent en uitvoerig naar de bijdrage van de publieke omroep, die hoogwaardig journalistiek beoefent, betrouwbare informatie over onderwerpen van maatschappelijk belang verschaft, en alle groeperingen in de maatschappij dient. Geconstateerd kan worden dat de insteek van het Comité van Ministers is om trouw te blijven aan de eerder besproken beginselen uit de jurisprudentie van het EHRM en het verzorgen van een nadere uitwerking daarvan. Die insteek wordt weerspiegeld in het werk van de Parlementaire Vergadering van de RvE.

1.3.3 Parlementaire Vergadering

De Parlementaire Vergadering van de RvE ('*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*', hierna genoemd: 'PACE') heeft ook door de jaren heen een aantal teksten aangenomen die direct of indirect betrekking hebben op de publieke omroep. Deze teksten verwijzen routinematig naar relevante teksten van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, voornamelijk naar Aanbeveling nr. R (96) *on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting*, alsmede naar de teksten die aangenomen zijn tijdens de Europese Ministeriële Conferentie in Praag in 1994 over Massamediabeleid ("*Mass Media Policy*") (hieronder te bespreken). Dit toont verder aan dat, ten aanzien van de publieke omroep, Aanbeveling nr. R (96) een maatstaf is voor standaardbeleid van de Raad van Europa.[154] Meer recente teksten van de PACE verwijzen logischerwijs ook naar meer recente standaarden van het Comité van Ministers, zoals Aanbeveling CM/Rec(2007)3[155] en Aanbeveling CM/Rec(2012)1.[156]

Het onafhankelijkheidsbeginsel van de publieke omroep is door de jaren heen hard bevochten en het vereist voortdurende waakzaamheid, niet alleen in zogenoemde 'jonge' democratieën waar

[151] *Guidelines on media pluralism and transparency of media ownership*, Bijlage bij Aanbeveling CM/Rec(2018)1, par. 2.8.
[152] *Guidelines on promoting quality journalism in the digital age*, Bijlage bij Aanbeveling CM/Rec(2022)4, par. 14.
[153] *Ibid*., par. 1.1.4.
[154] Zie bijvoorbeeld: PACE Aanbeveling 1641 (2004), *Public service broadcasting*, 27 januari 2004 en PACE Aanbeveling 1878 (2009), *Funding of public service broadcasting*, 25 juni 2009.
[155] Zie bijvoorbeeld PACE Resolutie 2419 (2022), *The role of the media in times of crisis*, 25 januari 2022.
[156] Zie bijvoorbeeld PACE Aanbeveling 2111 (2017), *Political influence over independent media and journalists*, 29 juni 2017 en PACE Resolutie 2179 (2017), *Political influence over independent media and journalists*, 29 juni 2017.

systemen van staatsomroepen worden omgezet in publieke omroepen.[157] Dit punt komt sterk naar voren in relevante teksten van de PACE.

Figuur 2: Overzicht van geselecteerde teksten van de Parlementaire Vergadering

Tekst	**Titel**
Recommendation 1589 (2003)	*Freedom of expression in the media in Europe*
Recommendation 1641 (2004)	*Public service broadcasting*
Recommendation 1674 (2004)	*Challenges facing the European audiovisual sector*
Recommendation 1848 (2008) *Resolution* 1636 (2008)	*Indicators for media in a democracy*
Recommendation 1855 (2009)	*The regulation of audio-visual media services*
Recommendation 1878 (2009)	*Funding of public service broadcasting*
Resolution 2035 (2015)	*Protection of the safety of journalists and media freedom in Europe*
Recommendation 2111 (2017) *Resolution* 2179 (2017)	*Political influence over independent media and journalists*
Resolution 2255 (2019)	*Public service media in the context of disinformation and propaganda*
Resolution 2419 (2022)	*The role of the media in times of crisis*

De rollen, doelstellingen en eigenschappen van de publieke omroep worden in Aanbeveling 1641 (2004), getiteld '*Public service broadcasting*', uiteengezet:

> [De publieke omroep] voorziet de hele samenleving van informatie, cultuur, onderwijs en amusement; het versterkt het sociale, politieke en culturele burgerschap en bevordert de sociale cohesie. Daartoe is het doorgaans universeel wat betreft inhoud en toegang; het garandeert redactionele onafhankelijkheid en onpartijdigheid; het biedt een kwaliteitsnorm; het biedt een verscheidenheid aan programma's en diensten die tegemoetkomen aan de behoeften van alle groepen in de samenleving en het is publiekelijk verantwoordelijk. Deze beginselen zijn van toepassing, ongeacht de veranderingen die moeten worden doorgevoerd om aan de eisen van de eenentwintigste eeuw te voldoen.[158]

Voortbordurend daarop is de PACE in Aanbeveling 1878 (2009), '*Funding of public service broadcasting*', gedetailleerd ingegaan op de kenmerken van kwaliteitsjournalistiek en hoogwaardige informatievoorziening door de publieke omroep:

> Publieke omroepen moeten een belangrijke publieke bron van onpartijdige informatie en diverse politieke opinies zijn; zij moeten functioneren volgens hoge redactionele normen van objectiviteit, eerlijkheid en onafhankelijkheid van partijpolitieke of economische inmenging; zij moeten onderworpen zijn aan strengere publieke controle en verantwoordingsplicht voor hun programmering dan

[157] Zie bijv. PACE Resolutie 2035 (2015), *Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe*, 29 januari 2015, par. 17; Resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2010 over de publieke omroep in het digitale tijdperk: de toekomst van het duale systeem (2010/2028(INI)), par. P (in Preambule).
[158] PACE Aanbeveling 1641 (2004), *Public service broadcasting*, 27 januari 2004, par. 2.

> commerciële omroepen; zij moeten een beslissende bijdrage leveren aan de productie van audiovisuele werken van hoge kwaliteit; zij moeten een breed publiek gratis toegang bieden tot informele educatieve en culturele programma's; zij hebben de mogelijkheid en de plicht om ook minderheidsgroepen en mensen met speciale behoeften te bedienen die in een puur commerciële markt niet zouden worden bediend; zij moeten daarom niet-commerciële doelstellingen ondersteunen, zoals sociale vooruitgang, het algemeen belang in democratische processen, intercultureel begrip en maatschappelijke integratie. Wanneer zij deze functies vervullen, vormen publieke omroepen een belangrijk publiek goed dat niet mag worden aangetast of opgegeven.[159]

De publieke omroep zou 'kwalitatief hoogstaande journalistiek' moeten leveren 'door zich te richten op zaken van algemeen belang en het publiek te voorzien van betrouwbare informatie en een diversiteit aan meningen', aldus de PACE in haar Resolutie 2255 (2019), '*Public service media in the context of disinformation and propaganda*'.[160] Publieke omroepen zijn bovendien als onafhankelijke bronnen van accurate informatie en onpartijdig commentaar per definitie goed geplaatst om het fenomeen van informatieverstoring tegen te gaan.[161] Er wordt dan ook van de publieke omroepen verwacht dat ze garant zullen staan voor kwaliteitsjournalistiek en betrouwbare informatie.[162]

De PACE onderschrijft het belang van het ontwikkelen c.q. hanteren van zelfregulerende ethische normen onder journalisten en de media,[163] welke kwaliteitsjournalistiek in de hand werken. Publieke omroepen worden daarom aangemoedigd om ethische normen zoals de *Editorial Principles and Guidelines* van de European Broadcasting Union (hierna: EBU) over te nemen.[164]

De strekking van de relevante PACE-teksten is het bepleiten van de juiste kaders om onafhankelijkheid en duurzame financiering voor de publieke omroep te waarborgen.[165] Ook het waarborgen van het mandaat en de middelen om de specifieke publieke taak na te streven in een samenleving waarin digitale media toeneemt valt onder de strekking van de teksten.[166]

---

[159] PACE Aanbeveling 1878 (2009), *Funding of public service broadcasting*, 25 juni 2009, par. 5.
[160] PACE Resolutie 2255 (2019), *Public service media in the context of disinformation and propaganda*, 23 januari 2019, par. 2.
[161] *Ibid*., par. 3.
[162] *Ibid*., par. 7.1.
[163] PACE Aanbeveling 2075 (2015), *Media responsibility and ethics in a changing media environment*, 24 juni 2015 en PACE Resolutie 2066 (2015), *Media responsibility and ethics in a changing media environment*, 24 juni 2015.
[164] PACE Aanbeveling 2075 (2015), *Media responsibility and ethics in a changing media environment*, 24 juni 2015, par. 2.3 en PACE Resolutie 2255 (2019), *Public service media in the context of disinformation and propaganda*, 23 januari 2019, par. 7.1. Zie nader: EBU, *Public Service Values, Editorial Principles and Guidelines*, 22 augustus 2014, via: https://www.ebu.ch/guides/public-service-values-editorial-principles.
[165] Zie bijvoorbeeld: PACE Aanbeveling 1641 (2004), *Public service broadcasting*, 27 januari 2004; PACE Aanbeveling 1878 (2009), *Funding of public service broadcasting*, 25 juni 2009; en PACE Resolutie 2179 (2017), *Political influence over independent media and journalists*, 29 juni 2017.
[166] Zie bijvoorbeeld: PACE Aanbeveling 1641 (2004), *Public service broadcasting*, 27 januari 2004 en PACE Aanbeveling 1878 (2009), *Funding of public service broadcasting*, 25 juni 2009.

Daarnaast vestigt PACE de aandacht op de specifieke dreigingen voor de publieke omroep in verschillende lidstaten van de Raad van Europa.[167] Zulke dreigingen en de door politici aangestuurde ondermijning van de betrouwbaarheid van de publieke omroep baren ook zorgen.[168] In '*indicators for media in a democracy*' heeft de PACE het volgende opgenomen:

> Publieke omroepen moeten worden beschermd tegen politieke inmenging in hun dagelijks bestuur en hun redactionele werk. Hoge managementfuncties mogen niet worden toegekend aan personen met duidelijke partijpolitieke banden.[169]

Afrondend kan geconstateerd worden dat PACE, net als het Comité van Ministers, systematisch opkomt voor de onafhankelijkheid van en duurzame en toereikende financiering voor de publieke omroep: twee essentiële voorwaarden voor het naar behoren kunnen uitvoeren van de publieke mediaopdracht. PACE lijkt ook nog steeds meer waarde te hechten aan de rol van de publieke omroep bij het verschaffen van kwaliteitsjournalistiek en betrouwbare informatie in een tijdperk waarin desinformatie steeds prominenter wordt.

1.3.4 Andere organen

Andere organen binnen de Raad van Europa hebben tevens interesse getoond in het onderwerp van de onafhankelijkheid van de publieke omroep. De Commissaris voor de Rechten van de Mens, bijvoorbeeld, behandelt het onderwerp indien het problematisch blijkt te zijn in de context van vrijheid van meningsuiting in een lidstaat van de Raad van Europa. Polen, Kroatië, Hongarije en Azerbeidzjan zijn voorbeelden van landen waar de Commissaris recentelijk optrad. Begin 2016 heeft de Commissaris beroep gedaan op de Poolse President om de omstreden nieuwe mediawet niet te ondertekenen.[170] Ook de Europese Commissie voor Democratie door Recht (beter bekend als de Venetië Commissie) kaart het onderwerp aan in de context van specifieke lidstaten, met Hongarije en Italië als voorbeelden.[171]

1.3.5 Europese Ministeriële Conferenties

De Europese Ministeriële Conferenties over Massamediabeleid/Media en de Informatiemaatschappij worden sinds midden 1980 regelmatig gehouden.[172] Ministers (of hun vertegen-

[167] PACE Resolutie 2141 (2017), *Attacks against journalists and media freedom in Europe*, 24 januari 2017; PACE Resolutie 2035 (2015), *Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe*, 29 januari 2015; PACE Aanbeveling 1641(2004), *Public service broadcasting*, 27 januari 2004.
[168] PACE Aanbeveling 2111 (2017), *Political influence over independent media and journalists*, 29 juni 2017 en PACE Resolutie 2179 (2017), *Political influence over independent media and journalists*, 29 juni 2017.
[169] PACE Resolutie 1636 (2008), *Indicators for media in a democracy*, 3 oktober 2008, par. 8.20. Zie ook par. 8.21.
[170] Council of Europe Commissioner for Human Rights, Statement, "Call on Polish President not to sign new Media Law", 5 January 2016.
[171] Opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, Doc. No. CDL-AD(2015)015-e, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19-20 June 2015); Opinion on the compatibility of the Laws "Gasparri" and "Frattini" of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media, Doc. No. CDL-AD(2005)017-e, adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005).
[172] Alle hieronder genoemde documenten die aangenomen zijn tijdens de ministeriële conferenties zijn gemakshalve te vinden in een compilatiedocument: Raad van Europa, European Ministerial Conferences on Mass Media Policy and Council of Europe Conferences of Ministers responsible for Media and New Communication

woordigers) met relevante portefeuilles op nationaal niveau nemen deel aan de conferenties. Als zodanig kunnen de conferenties worden onderscheiden van de dagelijkse activiteiten van de Raad van Europa. De relevantie komt voort uit de doelstelling van de conferenties, namelijk het bepalen van de contouren van toekomstig Europees mediabeleid, aangevuld met actieplannen voor de uitvoering ervan.

De conferentie met de meest specifieke focus op de publieke omroep is de 4e conferentie, gehouden in 1994 te Praag en genaamd: *The media in a democratic society*. Tijdens de conferentie is een besluit aangenomen dat voorziet in het opstellen van een normstellende tekst over dit onderwerp, namelijk Resolutie nr. 1 *The Future of Public Service Broadcasting*. Het EHRM heeft dit besluit herhaaldelijk geciteerd en het heeft geleid tot de hiervoor genoemde Aanbeveling nr. R(96) van het Comité van Ministers: *Guarantee of independence of public service broadcasting*.

Op de 7e Europese Ministeriële Conferentie over massamediabeleid, gehouden in Kiev (Oekraïne) in 2005, werd het onderwerp van de onafhankelijkheid van de publieke omroep herzien. Resolutie nr. 2, '*Cultural diversity and media pluralism in times of globalisation*', aangenomen tijdens deze conferentie, erkent de 'bijzonder belangrijke rol van de publieke omroep in de digitale omgeving, als element van sociale cohesie, weerspiegeling van culturele diversiteit en essentiële factor voor pluralistische communicatie die voor iedereen toegankelijk is'.[173] De deelnemende lidstaten verbinden zich ertoe 'de juridische, financiële en technische voorwaarden te scheppen die publieke omroepen in staat stellen hun taak op doeltreffende wijze te vervullen'.[174]

In 2009 is de allereerste Europese Ministeriële Conferentie over media en nieuwe communicatiediensten in Reykjavik gehouden, met als centrale thema, '*A new notion of media*'. Geen van de resoluties die aangenomen zijn tijdens de conferentie gaat gedetailleerd in op de publieke omroep. Het actieplan dat ook is aangenomen tijdens de conferentie bevat wel een deelfocus op de publieke omroep. De drie punten van deze deelfocus gaan in op (i) het voortzetten van de rol van de publieke omroep bij een zo breed mogelijke verspreiding van kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare inhoud onder verschillende doelgroepen;[175] (ii) het opstellen van een beleidsdocument met richtsnoeren voor de publieke omroep bij het realiseren van zijn doelstellingen, met aandacht voor organisatorische, financiële en technologische eigenschappen;[176] en (iii) het verdere uitwerken van de notie '*public service value of the internet*'.[177]

In 2013 was er bij de tweede Europese Ministeriële Conferentie over media en informatiesamenleving in Belgrado opnieuw geen specifieke resolutie aan de publieke omroep gewijd. Resolutie nr. 2, '*Preserving the essential role of media in the digital age*', onderstreept de noodzaak van 'verdere steun voor goed gefinancierde, duurzame, onafhankelijke, hoogwaardige en ethische

Services: Texts adopted, 2021, https://rm.coe.int/prems-105521-gbr-2018-compilation-mediasconf-ministres/1680a3ba26.

[173] Europese Ministeriële Conferentie over massamediabeleid 2005, Resolutie nr. 2, 'Cultural diversity and media pluralism in times of globalisation', par. 12.

[174] *Ibid*., par. 21.

[175] Europese Ministeriële Conferentie over media en nieuwe communicatiediensten 2009, 'A new notion of media', Actieplan, par. 5.

[176] *Ibid*., par. 6.

[177] *Ibid*., par. 7.

publieke media die onderscheidende inhoud bieden op alle diensten en platforms'.[178] Betrokken ministers nodigen de Raad van Europa uit om manieren te onderzoeken om professioneel en ethisch journalistiek effectief te bevorderen[179] en om na te gaan hoe de publieke omroep bijdraagt aan mediapluriformiteit in het licht van toenemende digitale convergentie en andere technologische ontwikkelingen.[180]

In de verschillende resoluties die aangenomen zijn tijdens de Europese Ministeriële Conferentie over media en informatiesamenleving (hoofdthema: '*Artificial Intelligence – Intelligent Politics: Challenges and opportunities for media and democracy*') in 2021 te Nicosia is de publieke omroep zijdelings aan de orde gekomen. Zo is er een voorbeeldfunctie neergelegd voor de publieke omroep als het gaat om het verantwoord gebruik van AI.[181] Daarnaast zou de publieke omroep 'moeten worden voorzien van de bevoegdheden, middelen en onafhankelijkheid die nodig zijn om deze rol op transparante en verantwoordelijke wijze te vervullen'.[182] De publieke omroep is ook nog neergezet als 'een vertrouwd en betrouwbare bron van informatie in 'vele landen',[183] wat ook weer duidelijk werd tijdens de COVID-pandemie.[184]

1.3.6 Tussenconclusie RvE

Een aantal aandachtspunten vormt samen de rode draad van deze ministeriële conferenties voor wat betreft de publieke omroep. De publieke omroep vervult belangrijke rollen in een democratische samenleving en moet daarom genieten van redactionele vrijheid en operationele autonomie. Daarvoor zijn structurele waarborgen nodig, om de overheid op afstand te houden middels robuuste *governance*-modellen en om de onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek en commercie te garanderen middels duurzame en adequate financiering. Zo kan de publieke omroep zijn publieke mediaopdracht blijven uitvoeren en daarbij een voorbeeldfunctie blijven vervullen als het gaat om het verschaffen en verspreiden van betrouwbare informatie en kwaliteitsjournalistiek via allerlei digitale kanalen en door het verantwoord gebruik van AI.

Concluderend, de RvE heeft vanuit het EVRM en de kernbeginselen uit de jurisprudentie van het EHRM, een uitvoerig normatief stelsel ontwikkeld dat direct en indirect de belangrijke bijdrage van de publieke omroep in een pluralistisch medialandschap en een pluralistisch publiek debat beschermt, bevordert en bewerkstelligt. De belangrijkste thema's, waaronder vrijheid, onafhankelijkheid, kwaliteitsjournalistiek en diversiteit, zijn duidelijk te traceren. In het volgende onderdeel zal blijken of dezelfde tendensen ook te vinden zijn in het regelgevende kader van de EU.

[178] Europese Ministeriële Conferentie over media en informatiesamenleving 2013, Resolutie nr. 2, 'Preserving the essential role of media in the digital age', par. 9.
[179] *Ibid*., par. 10(iv).
[180] *Ibid*., par. 10(v).
[181] Europese Ministeriële Conferentie over media en informatiesamenleving 2021, Resolution on freedom of expression and digital technologies, par. g.
[182] *Ibid.*
[183] Europese Ministeriële Conferentie over media en informatiesamenleving 2021, Resolution on the changing media and information environment, par. 8.
[184] Europese Ministeriële Conferentie over media en informatiesamenleving 2021, Resolution on the impacts of the Covid-19 pandemic on freedom of expression, par. 10.

1.4 Europese Unie

Na het regelgevende kader van de RvE te hebben uiteengezet in de vorige sectie komt de focus in deze sectie te liggen op het regelgevende kader van de EU, waarbij primair EU-recht, secundair EU-recht en geselecteerde politieke instrumenten geanalyseerd zullen worden. Deze juridische en politieke instrumenten zullen hieronder nader gespecificeerd worden.

Het regelgevende kader van de EU aangaande de publieke omroep wordt traditioneel gekenmerkt door een economische en culturele focus en rust op twee belangrijke pijlers: financiering (met inbegrip van staatssteun en mededingingsrechtelijke vraagstukken) en culturele aspecten. Daarnaast is er de laatste jaren toenemende aandacht voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de overheid en meer algemeen ook de politiek en het bedrijfsleven.[185] De regelgeving benadrukt dat de regulering van de publieke omroep hoofdzakelijk plaatsvindt op niveau van de lidstaten, wat aangeeft dat de EU-regels niet meer zijn dan een kader. Dat kader bevat instrumenten uit twee regelgevende 'zones', te weten (i) media-specifieke regulering en (ii) mediabeleids-instrumenten. De media-specifieke regulering zal eerst uiteen gezet worden. Specifiek zullen het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam inzake de publieke omroep, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de Richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Europese verordening mediavrijheid achtereenvolgens besproken worden. De mediabeleidsinstrumenten, te weten een mededeling en een aanbeveling van de Europese Commissie en geselecteerde resoluties van het Europees Parlement, zullen vervolgens de revue passeren.

1.4.1 Fundamentele rechten

Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie

Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 heeft het Handvest van de Grondrechten dezelfde juridische status als de EU verdragen verworven. De bepalingen in het Handvest 'zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten'.[186] 'Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld'.[187]

Aan de bepalingen in het Handvest 'die beginselen bevatten, kan uitvoering worden gegeven door wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie en door handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden'.[188] De rol van de rechter is daarbij wel beperkt: 'de rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen en de toetsing van de wettigheid ervan'.[189]

[185] R. Craufurd Smith, 'Public service media and European Union law: a new human rights framework?', in P.L. Parcu en E. Brogi (red.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Edward Elgar, 2021, pp. 75-93.
[186] Artikel 51(1), Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.
[187] *Ibid*.
[188] Artikel 52(2), *ibid*.
[189] *Ibid.*

Het is belangrijk om te waarborgen dat de grondrechtelijke normen, opgesteld door de Raad van Europa en de Europese Unie, (grotendeels) overeenstemmen of gelijkwaardig zijn. Om deze reden, en door de sterke verbondenheid van het EHRM met grondrechten, bepaalt het Handvest uitdrukkelijk dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, 'de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde [zijn] als die welke er door [het EVRM] aan worden toegekend'.[190] De verwijzing naar het EVRM is inclusief rechtspraak van het EHRM.[191] Voor zover het Handvest grondrechten erkent 'die voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, moeten die rechten in overeenstemming met die tradities worden uitgelegd'.[192]

Artikel 11 van het Handvest[193] luidt:

> 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.
>
> 2. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.

Artikel 11 van het Handvest dient consistent met artikel 10 van het EVRM en relevante jurisprudentie van het EHRM te worden uitgelegd, volgens artikel 52, lid 3 van het Handvest. De tekst van artikel 11 van het Handvest is gebaseerd op artikel 10 van het EVRM, echter zij is bondiger geformuleerd en heeft als vermeend doel een moderne interpretatie te geven van artikel 10 van het EVRM. 'De waarborging van de door artikel 11 van het Handvest beschermde vrijheden vormt ontegenzeggelijk een doelstelling van algemeen belang […], waarvan het belang in het bijzonder moet worden benadrukt in een democratische en pluralistische samenleving', aldus het Hof van Justitie van de Europese Unie.[194]

De toegevoegde waarde van het artikel – de expliciete vermelding van mediavrijheid en pluriformiteit – wordt afgezwakt door de formulering 'worden geëerbiedigd'.[195] Dat gezegd hebbende, bestaat al een tijd ogenschijnlijk interesse om pluriformiteit van de media op de agenda te zetten.[196] Dit blijkt onder meer uit de hieronder te bespreken Europese verordening mediavrijheid (2024) en Aanbeveling van de Europese Commissie inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector (2022).

---

[190] Artikel 52(3), *ibid*.
[191] Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights, *PbEU* 2007, C 303, p. 17–35, op p. 33. Dit punt is herhaaldelijk door het HvJ EU bevestigd, specifiek in de context van art. 11 EU-Handvest/art. 10 EVRM, zie bijv.: C-157/14, *Neptune Distribution SNC v. Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2015:823, r.o. 64 en 65; C-547/14, *Philip Morris Brands and Others v. Secretary of State for Health*, EU:C:2016:325, r.o. 147; C-345/17, *Buivids*, EU:C:2019:122, r.o. 65; and C-460/20, *TU and RE v. Google LLC*, EU:C:2022:962, r.o. 59.
[192] Artikel 52(4), Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.
[193] Voor een analyse, zie: L. Woods, 'Article 11 – Freedom of Expression and Information', in S. Peers e.a. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2e dr.), Oxford: Hart Publishing 2021.
[194] HvJ EU 22 januari 2013, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 (*Sky Österreich GmbH/ORF*), r.o. 52.
[195] Zie verder, T. McGonagle, *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas*, Antwerp, etc.: Intersentia, 2011, p. 464.
[196] Zie: Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism, 'A free and pluralistic media to sustain European democracy', januari 2013.

1.4.2 Media-specifieke regulering

Protocol bij het Verdrag van Amsterdam

Het protocol bij het Verdrag van Amsterdam over het systeem van publieke omroepen in Lidstaten erkent dat het voornamelijk aan lidstaten is om de publieke opdracht van de publieke omroep in eigen land toe te kennen, te bepalen en te organiseren. Dit komt doordat 'het publieke-omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden'.[197] Het protocol beschrijft eveneens dat staatssteun voor de publieke omroep gekoppeld dient te worden aan het vervullen van de publieke mediataak.

Richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD)

Het belangrijkste regelgevingsinstrument van de EU met betrekking tot de *audiovisuele* media – de richtlijn audiovisuele mediadiensten (2010, herzien in 2018) – bevat geen materiële bepalingen die specifiek betrekking hebben op *public service media* (PSM). De enige specifieke verwijzing in de richtlijn naar PSM is de preambule: overweging 13. Deze herinnert eraan dat de resolutie van de Raad uit 1999 over de publieke omroep 'herbevestigde dat de vervulling van de taak van de publieke omroep vereist dat deze blijft profiteren van de technologische vooruitgang'. Als zodanig bevat deze geen nieuwe claims en, zoals Karol Jakubowicz heeft opgemerkt, was er geen formele noodzaak om deze overweging in de richtlijn op te nemen. De overweging kan daarom worden gezien als een politieke of symbolische reactie op de tijdens het opstellingsproces geuite bezorgdheid dat een grotere keuze en concurrentie tussen online audiovisuele mediadiensten de traditionele rol van de publieke media als algemene bemiddelaars van cultuur zou uithollen.[198]

Er zijn drie belangrijke redenen voor het feit dat de richtlijn geen specifieke verwijzingen naar PSM bevat. Ten eerste hebben belangrijke EU-teksten, zoals reeds is gebleken, de regulering van PSM bewust en formeel naar nationaal niveau verplaatst. Ten tweede is de richtlijn van toepassing op alle audiovisuele mediadiensten; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten audiovisuele media, zoals PSM, commerciële, lokale en transnationale media. Ten derde ligt de focus van de richtlijn van begin af voornamelijk op televisie- c.q. audiovisuele mediadiensten met een grensoverschrijdend karakter terwijl PSM vooral op nationaal niveau bezig zijn.

Waar een specifieke bepaling over PSM ontbreekt bij de AVMD, is er wel een specifieke bepaling hierover in de Europese verordening mediavrijheid – sinds voor kort het belangrijkste regelgevingsinstrument van de EU met betrekking tot *alle* media.

Europese verordening mediavrijheid (EMFA)

De EMFA biedt een regelgevende reactie op diverse uitdagingen en problemen voor de mediavrijheid binnen de EU, zoals concentraties van media-eigendom die het pluralisme in de media en

[197] Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de Lidstaten, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, ondertekend in Amsterdam, 2 oktober 1997.
[198] K. Jakubowicz, 'From PSB to PSM: A New Promise for Public Service Provision in the Information Society', in B. Klimkiewicz (red.), *Media Freedom and Pluralism: Media Policy Challenges in the Enlarged Europe*, Budapest/New York: Central European University Press, 2010, pp. 193–227, op p. 196.

de inname van media en de regelgeving bedreigen. Meer specifiek is de EMFA ontworpen om het volgende aan te pakken: uiteenlopende nationale regels en procedures met betrekking tot het pluralisme in de media; onvoldoende samenwerking tussen nationale mediatoezichthouders; patronen van inmenging in de besluitvorming van redactionele partijen; en een gebrek aan transparantie en eerlijkheid bij de toewijzing van financiële middelen aan de media.[199]

Overweging 8 is cruciaal voor de gedachtegang achter de inspanningen van de EMFA om aanbieders van mediadiensten in staat te stellen pluralistische standpunten en betrouwbare informatiebronnen en (kwaliteits)journalistiek te waarborgen. Hierin wordt bepaald dat ontvangers van mediadiensten 'moeten toegang hebben tot pluriforme media-inhoud die met inachtneming van de redactionele vrijheid […] is geproduceerd', wat van 'cruciaal belang' is 'om het publieke debat en burgerparticipatie te bevorderen, aangezien een breed scala aan betrouwbare informatiebronnen en degelijke journalistiek burgers in staat stellen geïnformeerde keuzes te maken, onder meer over de toestand van hun democratieën'. De lidstaten moeten daarom 'het recht op pluriformiteit van media-inhoud eerbiedigen en bijdragen tot een medialandschap waarin die pluriformiteit kan gedijen door relevante randvoorwaarden te scheppen'.

Deze gedachtegang ligt ten grondslag aan de in artikel 3 van de EMFA vastgelegde materiële verplichting van staten om 'het recht van ontvangers van mediadiensten om toegang te hebben tot een verscheidenheid aan redactioneel onafhankelijke media-inhoud [te eerbiedigen] en [ervoor te zorgen] dat er in overeenstemming met deze verordening randvoorwaarden aanwezig zijn om dat recht te beschermen ten behoeve van een vrij en democratisch debat'. De verwijzingen naar het waarborgen van randvoorwaarden en het verband met een vrij en democratisch discours sluiten aan bij de positieve verplichting van staten om een gunstig klimaat voor deelname aan het publieke debat te waarborgen ex art. 10 EVRM.

Artikel 4, lid 2, versterkt dit recht van ontvangers door de rechten van aanbieders van mediadiensten op effectieve redactionele vrijheid en onafhankelijkheid vast te leggen, met inbegrip van niet-inmenging in hun redactionele beleid en beslissingen. Artikel 4, lid 2, bevat dus een heel belangrijke waarborg tegen inmenging met de redactionele vrijheid en de operationele onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten, inclusief media-aanbieders met een publieke opdracht. Het luidt: 'De lidstaten dienen de feitelijke redactionele vrijheid en onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten bij de uitoefening van hun beroepsactiviteiten te eerbiedigen. De lidstaten, met inbegrip van hun nationale regulerende instanties en organen, mengen zich niet in en proberen geen invloed uit te oefenen op het redactioneel beleid en de redactionele beslissingen van aanbieders van mediadiensten.'[200] Deze expliciete verwijzing naar de nationale regulerende instanties en organen is noemenswaardig. Hiermee maakt de EU-wetgever duidelijk dat niet alleen overheden, maar ook nationale toezichthouders, 'op afstand' moeten blijven voor wat betreft redactioneel beleid en redactionele beslissingen. Deze bepaling kan beschouwd worden als een belangrijke waarborg voor de redactionele vrijheid van aanbieders van mediadiensten.

[199] M. Cole en C. Etteldorf, *The European Media Freedom Act Unpacked*, Maja Cappello (red.), IRIS, Straatsburg: European Audiovisual Observatory 2024, p. 1.
[200] Deze punten worden verder aangevuld door de hieronder besproken aanbeveling van de Europese Commissie inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector.

Twee andere bepalingen zijn ook nog relevant voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van pluralistische standpunten en betrouwbare informatiebronnen en (kwaliteits)journalistiek. Artikel 18 voorziet in een bevoorrechte positie voor zelfverklaarde aanbieders van mediadiensten die aan bepaalde cumulatieve redactionele en andere criteria voldoen, in die zin dat zij recht hebben op bevoorrechte communicatie van "*Very Large Online Platforms*" (VLOP's) wanneer deze laatste voornemens zijn of vervolgens beslissingen nemen die van invloed zijn op diensten of de zichtbaarheid van inhoud.[201] De beoordeling van concentraties op de mediamarkt waarin artikel 22 voorziet, heeft met name betrekking op de 'aanzienlijke invloed' die concentraties zouden kunnen hebben op 'de pluriformiteit van de media en op de redactionele onafhankelijkheid' (artikel 22, lid 1)).[202]

De belangrijkste substantieve bepaling van de EMFA inzake de publieke omroep betreft artikel 5. De gedachte achter deze bepaling is gedetailleerd uiteengezet in considerans 27-31 van de verordening. Deze achterliggende gedachte zal samengevat worden alvorens de inhoud van artikel 5 te bestuderen.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat de insteek van de EMFA ten opzichte van publieke omroepen volledig in overeenstemming is met het 'Amsterdam'-Protocol en artikel 11 van het EU Handvest van de Grondrechten. De insteek lijkt bovendien in overeenstemming te zijn met de insteek en kernbeginselen van het EHRM en de RvE ten opzichte van publieke omroepen. Zo wordt eraan herinnerd dat media-aanbieders met een publieke opdracht een belangrijke rol spelen door toegang te garanderen tot 'een divers aanbod aan inhoud, met inbegrip van hoogwaardige informatie en onpartijdige en evenwichtige berichtgeving'.[203] Daarnaast spelen ze andere belangrijke rollen zoals bij de handhaving van het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie, bij het 'bevorderen van de waarden van democratie, culturele diversiteit en sociale cohesie' en door een forum voor het publieke debat te bieden.[204] De rol van de publieke omroepen om ervoor te zorgen dat burgers toegang hebben tot onpartijdige hoogwaardige informatie in verkiezingsperiodes wordt als 'essentieel' gekwalificeerd.[205]

Media-aanbieders met een publieke opdracht dragen bovendien aan bij 'het bevorderen van de pluriformiteit van de media' en het stimuleren van 'de concurrentie in de mediasector door een breed scala aan inhoud te produceren die is afgestemd op uiteenlopende belangen, perspectieven en bevolkingsgroepen, en door alternatieve standpunten en programma's aan te bieden, zodat een rijk en uniek aanbod beschikbaar is'.[206]

Er wordt ook nog stilgestaan bij bepaalde risico's voor media-aanbieders met een publieke opdracht: ze kunnen 'evenwel extra blootgesteld zijn aan het risico van inmenging, gezien hun

[201] Voor commentaar, zie: W. Hins en C. Kan, 'Private censuur door zeer grote platforms', *Mediaforum* 2023-6, p. 217-225.
[202] Voor commentaar, zie: S. Kooter, 'De terugkeer van de pluriformiteitstoets bij mediaconcentratie', *Mediaforum* 2023-6, p. 206-216.
[203] *Ibid*., considerans (27).
[204] *Ibid*.
[205] *Ibid*.
[206] *Ibid*., considerans (29).

institutionele nabijheid tot de staat en de overheidsmiddelen die zij ontvangen'.[207] Nationale regels die bedoeld zijn om de onafhankelijkheid en financiering van de publieke omroepen te garanderen zijn 'niet altijd toereikend' of 'doeltreffend in de praktijk'.[208] Wanneer er 'geen of onvoldoende waarborgen bestaan, bestaat het risico van politieke inmenging in het redactioneel beleid of het bestuur van de publieke media'.[209]

Geconstateerd wordt dat 'met name media-aanbieders met een publieke opdracht' aan 'toe-eigening van media' (oftewel '*media capture*') blootgesteld kunnen worden 'vanwege hun nauwe band met de staat'.[210] Zo zou – wordt gewaarschuwd – 'de tendentieuze berichtgeving door "toegeëigende" media-aanbieders met een publieke opdracht in sommige lidstaten, tot gevolg [kunnen] hebben dat burgers zich tot alternatieve informatiebronnen wenden, met name op onlineplatforms'.[211] Dit zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de epistemische waarden van het publieke debat.

De rode draden van onafhankelijkheid en stabiele, toereikende financiering komen ook nog nadrukkelijk terug in de preambule. Het wordt 'noodzakelijk' geacht dat 'de lidstaten, voortbouwend op de internationale normen die de Raad van Europa in dat verband heeft ontwikkeld, in de hele Unie doeltreffende juridische waarborgen voor de onafhankelijke werking van media-aanbieders met een publieke opdracht invoeren, los van overheids-, politieke, economische of particuliere belangen […]'.[212] Deze bewering is noemenswaardig, zij bekrachtigt de normen van de RvE inzake de publieke omroep. Daarnaast moet er ook 'worden gewaarborgd dat media-aanbieders met een publieke opdracht, onverminderd de toepassing van de staatssteunregels van de Unie, kunnen rekenen op transparante en objectieve financieringsprocedures die een toereikende en stabiele financiering voor het vervullen van hun publieke opdracht garanderen, voorspelbare planningsprocessen mogelijk maken en hen in staat stellen zich binnen hun publieke opdracht te ontwikkelen'.[213]

Bovenstaande gedachtegang krijgt doorwerking in artikel 5 van de EMFA. Lidstaten worden verplicht op grond van artikel 5(1) om ervoor te zorgen dat 'media-aanbieders met een publieke opdracht redactioneel en functioneel onafhankelijk zijn en op onpartijdige wijze een verscheidenheid aan informatie en opinies aan hun publiek aanbieden, overeenkomstig hun publieke opdracht zoals die op nationaal niveau is gedefinieerd overeenkomstig Protocol nr. 29'.

Lid (2) van artikel 5 bevat een uiteenzetting van waarborgen voor de onafhankelijkheid van bestuurlijke structuren en procedures m.b.t. media-aanbieders met een publieke opdracht.

Lid (3) van artikel 5 betreft een stellige formulering van de waarborgen en randvoorwaarden voor financiering door de staat:

[207] *Ibid*., considerans (27).
[208] *Ibid*., considerans (28).
[209] *Ibid*.
[210] *Ibid*., considerans (30).
[211] *Ibid*.
[212] *Ibid*., considerans (31).
[213] *Ibid*.

> De lidstaten moeten waarborgen dat de financieringsprocedures voor media-aanbieders met een publieke opdracht gebaseerd zijn op transparante en objectieve criteria die vooraf zijn vastgesteld. Deze financieringsprocedures waarborgen dat media-aanbieders met een publieke opdracht beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht en om zich in het kader van die opdracht te kunnen ontwikkelen. Deze financiële middelen moeten zodanig zijn dat de redactionele onafhankelijkheid van media-aanbieders met een publieke opdracht wordt gewaarborgd.

Ten slotte, lid (4) van artikel 5 gaat in op toezicht kwesties en luidt:

De lidstaten benoemen één of meer onafhankelijke instanties of organen of stellen mechanismen in die vrij zijn van politieke beïnvloeding door regeringen om toe te zien op de toepassing van de leden 1, 2 en 3. De resultaten van dat toezicht worden toegankelijk gemaakt voor het publiek.

Deze formulering stelt de onafhankelijkheid van de beoogde instanties of organen centraal. Er wordt niet ingegaan op de eventuele gevolgen voor het niet naleven van de doelstellingen c.q. verplichtingen van de leden 1, 2 en 3.

Concluderend, artikel 5 EMFA evenals de achterliggende gedachtegang vertonen duidelijke overeenkomsten met de belangrijkste beginselen, bepalingen en bredere gedachtegang van de RvE, wat de coherentie van de Europese regelgevende kaders ter zake ten goede komt. Hoewel artikel 5 bepaalde verplichtingen oplegt aan de lidstaten, gaat het niet gedetailleerd in op toezicht kwesties. Aanvullende aanknopingspunten zijn mogelijk elders te vinden, bijvoorbeeld in geselecteerde beleidsinstrumenten die relevant zijn voor media-aanbieders met een publieke opdracht.

1.4.3 Mediarelevante regulering

De Digital Services Act (DSA)

De DSA is een voorbeeld van mediarelevante regulering. De verordening gaat niet specifiek over de media, maar bevat wel een aantal bepalingen die betrekking hebben op de media en de bredere omgeving waarin de media opereren. De verordening heeft tot doel bij te dragen aan een veilige en betrouwbare onlineomgeving waarin de in het Handvest verankerde grondrechten doeltreffend worden beschermd (artikel 1, lid 1)). Zo'n onlineomgeving is vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel van een gunstig klimaat voor het publieke debat.

De DSA introduceert een systeem van zorgvuldigheids- en andere verplichtingen voor alle aanbieders van tussenhandeldiensten (Hoofdstuk III, Afdeling 1). Zo verplicht de DSA alle aanbieders van tussenhandeldiensten om bij het opstellen en het handhaven van hun algemene voorwaarden gepaste aandacht te besteden aan o.a. de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid en de pluriformiteit van de media (artikel 14).

Zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines (VLOP's en "*Very Large Online Search Engines*", ook wel VLOSE's, d.w.z. de grootste digitale diensten, die gemiddeld meer dan 45 miljoen actieve gebruikers per maand in de EU hebben) moeten voldoen aan de meest gedetailleerde en verstrekkende zorgvuldigheidsverplichtingen. Dit komt door de enorme omvang

van hun activiteiten en de systemische aard van hun invloed op de onlineomgeving. VLOP's en VLOSE's zijn verplicht om 'alle systeemrisico's' in de EU die voortvloeien 'uit het ontwerp of uit de werking van hun dienst en de daaraan verbonden systemen – met inbegrip van algoritmische systemen – en uit het gebruik van hun diensten' zorgvuldig te identificeren, analyseren en beoordelen (artikel 34, lid 1). Zij moeten dergelijke risicobeoordelingen ten minste eenmaal per jaar uitvoeren. De beoogde systeemrisico's omvatten de verspreiding van illegale inhoud via hun diensten (artikel 34, lid 1, onder a)). Zij omvatten ook 'eventuele werkelijke of voorzienbare negatieve effecten op de uitoefening van de grondrechten' (artikel 34, lid 1, onder b)). Er worden verschillende grondrechten benadrukt, bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en informatie, met inbegrip van de vrijheid en pluriformiteit van de media.

1.4.4 Mediabeleidsinstrumenten

Waar in de vorige secties de juridisch bindende mediaspecifieke en mediarelevante regulering is geanalyseerd, zal de focus in deze sectie verschuiven naar een korte selectie van niet-bindende mediabeleidsinstrumenten. De aandacht zal specifiek uitgaan naar een mededeling en een aanbeveling van de Europese Commissie en daarna een kort overzicht van relevante resoluties van het Europees Parlement.

Mededeling van de Commissie – Staatssteun en de publieke omroep

Het financieringsregime voor de publieke omroep is geregeld in het Verdrag betreffende de werking van de EU, met name in de bepalingen die over mededinging in de Interne Markt en staatssteun gaan (artt. 106-108). Hiervoor is ook de Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep van belang.[214] De Mededeling verplicht lidstaten, die hierin nog niet voorzien hebben, om een duidelijke en nauwkeurige definitie te geven van de publieke taak. Lidstaten zijn vrij om deze taak te definiëren en om de financiering en de algemene organisatie van de publieke omroep in te vullen op een wijze dat erkenning wordt gegeven aan de specifieke nationale kenmerken. Dit alles is onderworpen aan de belangrijke voorwaarde dat financieringsmaatregelen voor de publieke omroep moeten voldoen aan bepaalde normen van transparantie, zodat de proportionaliteit van dergelijke maatregelen kan worden vastgesteld.

De Mededeling zegt relatief weinig over (het waarborgen van) de onafhankelijkheid van de publieke omroep, wat te verklaren is door de kernfocus van de Mededeling op (toegestane) staatssteun voor de publieke omroep. De Mededeling verwijst naar het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam en benadrukt dat 'toezicht op de naleving van de openbare-dienstverplichtingen […]' alleen effectief lijkt te zijn 'wanneer het wordt uitgevoerd door een instantie die daadwerkelijk onafhankelijk is van het management van de publieke omroep, die over de bevoegdheden en de noodzakelijke capaciteiten en middelen beschikt om op gezette tijdstippen toezicht te houden en die erin resulteert dat passende corrigerende maatregelen worden opgelegd voor zover zulks nodig is om de inachtneming van de openbare-dienstverplichtingen te garanderen'.[215] Lidstaten zorgen bovendien 'voor een regelmatige en daadwerkelijke controle op het gebruik van de overheidsmiddelen, om over-

[214] Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep, *PbEU* 2009/C, 257/01.
[215] *Ibid*., art. 54. Zie ook art. 55.

compensatie en kruissubsidiëring te voorkomen, en om de omvang en het gebruik van 'reserves voor de openbare dienst' grondig door te lichten'.[216] De wijze van uitvoering van deze controle dient 'coherentie te verzekeren met de mechanismen die ten behoeve van het toezicht op het vervullen van de publieke taak aanwezig zijn'.[217]

Lidstaten dienen ook nog te 'garanderen dat de overheidsfinanciering van significant nieuwe audiovisuele diensten de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad'.[218] Het beoordelen van de impact van zulke nieuwe audiovisuele diensten 'kan alleen objectief zijn indien deze wordt uitgevoerd door een instantie die daadwerkelijk onafhankelijk is van het management van de publieke omroep, ook wat betreft de aanstelling en het ontslag van de leden ervan, en indien deze instantie over voldoende capaciteit en middelen beschikt om haar taken uit te voeren'.[219]

Aanbeveling van de Commissie – redactionele onafhankelijkheid en transparantie over media-eigendom

De Europese Commissie heeft in 2022 een aanbeveling vastgesteld inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector.[220] Het doel van de aanbeveling is tweeledig: (i) een niet-uitputtende catalogus van vrijwillige maatregelen aanbieden aan aanbieders van mediadiensten die nieuws- en actualiteitscontent aanbieden die zij kunnen nemen om de onafhankelijkheid van hun redactionele beslissingen te waarborgen, en (ii) aanbieders van mediadiensten en lidstaten aanmoedigen om maatregelen te nemen om de transparantie van media-eigendom op de interne markt te bevorderen.

Hoewel de aanbeveling geen specifieke verwijzingen naar de publieke omroep bevat, is deze in sommige opzichten toch wel relevant voor de publieke omroep. De aanbeveling heeft immers betrekking op alle media, inclusief de publieke omroep, zeker gezien het aanbieden van nieuws- en actualiteitscontent bij uitstek een taak is voor de publieke omroep. De relevantie voor de publieke omroep blijkt onder meer uit de beoogde waarborgen om de onafhankelijkheid en integriteit van redacteuren te garanderen. Zo worden aanbieders van mediadiensten aangemoedigd om 'interne regels vast te stellen om de redactionele integriteit en onafhankelijkheid te beschermen tegen ongepaste politieke en zakelijke belangen die van invloed kunnen zijn op individuele redactionele beslissingen'.[221] Dergelijke interne regels 'kunnen worden verzameld in handvesten, codes of andere redactionele richtsnoeren en beleidsdocumenten'.[222]

De Commissie zet wat betreft het naleven van de interne regels in op zelfregulering in de media en normen voor de journalistieke ethiek als 'doeltreffende instrumenten om journalisten mondiger te maken en hen te helpen ongepaste druk, ook van politieke en commerciële aard, te weerstaan,

[216] *Ibid*., art. 77.
[217] *Ibid*. Zie ook art. 78.
[218] *Ibid*., art. 88.
[219] *Ibid*., art. 89.
[220] Aanbeveling (EU) 2022/1634 van de Commissie van 16 september 2022 inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector, PbEU L 245/56.
[221] Afdeling II – Interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid, par. 5. Zie ook considerans (11).
[222] *Ibid*., par. 6.

waardoor het vertrouwen van het publiek in de media wordt versterkt'.[223] De Commissie werkt de mogelijke organisatorische structuren als volgt nader uit:

> 9. Om de uitvoering van beleid of interne regels inzake redactionele integriteit en onafhankelijkheid te ondersteunen, worden aanbieders van mediadiensten aangemoedigd passende interne onafhankelijke organen of structuren op te zetten, waaronder:
> a) ethische of toezichtcomités, belast met het toezicht op de correcte uitvoering van handvesten, codes of andere redactionele richtsnoeren en beleidsdocumenten die binnen de organisatie zijn vastgesteld, en ombudspersonen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de regels inzake redactionele integriteit. Deze organen kunnen klachten ontvangen over mogelijke schendingen van het beleid en de regels en trachten deze aan te pakken, bijvoorbeeld via bemiddeling.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de Commissie het opzetten van 'passende interne onafhankelijke organen of structuren' als *governance*-model duidelijk (en wellicht ook sturend) onderschrijft.

Europees Parlement – relevante resoluties

Ook het Europees Parlement (EP) houdt zich bezig met de publieke omroep. Bij wijze van overzicht wordt hieronder ingegaan op de hoofdlijnen en hoofdaccenten van een selectie van de veelvuldige resoluties omtrent de publieke omroep die het EP in de loop der jaren heeft aangenomen. Verschillende rode draden en patronen zijn daaruit te destilleren. Het EP heeft in verschillende resoluties (EP 1996, 2002, 2006, 2008, 2010)[224] de nadruk gelegd op:

- Het belang van de culturele dimensie voor de omroep in het algemeen en de publieke omroep in het bijzonder;
- Het belang van de omroep, inclusief de publieke omroep, als middel om een gevoel van Europese identiteit te behouden;
- Het belang van de publieke omroep voor het Europese duale omroepsysteem en daarmee voor het pluralisme in de Europese audiovisuele sector; en
- Het blijvende belang van de publieke omroep in een online omgeving en de noodzaak voor de publieke omroep om de mogelijkheden voor de exploitatie van nieuwe media-technologieën te maximaliseren.

[223] Considerans 14, onder verwijzing naar Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.
[224] Resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2010 over de publieke omroep in het digitale tijdperk: de toekomst van het duale systeem (*PbEU* 2012, C 99 E/11); Resolutie van het Europees Parlement van 25 september 2008 over concentratie en pluralisme in de media in de Europese Unie (*PbEU* 2010, C 8 E/16); Resolutie van het Europees Parlement van 27 april 2006 over de overgang van analoge naar digitale omroep: een kans voor het Europese audiovisuele beleid en de culturele diversiteit? (*PbEU* 2006, C 296 E/120); Resolutie van het Europees Parlement van 20 november 2002 over mediaconcentratie (*PbEU* 2004, C 25 E/205); Resolutie van het Europees Parlement van 19 september 1996 over de rol van de publieke televisie-omroep in een multimediamaatschappij (*PbEU* 1996, C 320/180).

In de periode sinds 2010 lijkt het EP andere of aanvullende nadrukken te leggen, waarbij financieringskwesties (incl. staatssteun), de weerbaarheid en onafhankelijkheid van de publieke omroep meer centraal zijn komen te staan dan voorheen. Daarnaast onderstreept het EP steeds meer en steeds stelliger dat de publieke omroep een belangrijke bijdrage levert aan mediapluriformiteit en aan het publieke debat. Als de financiering en/of onafhankelijkheid van de publieke omroep ondermijnd wordt, kan dat een dreiging vormen voor de belangrijke rollen die de publieke omroep hoort te vervullen in een democratische samenleving. Daarom zet het EP zich consequent in voor het waarborgen van de onafhankelijkheid en autonomie van de publieke omroep. Het EP heeft ook de laatste jaren meerdere specifieke resoluties aangenomen die ingaan op de dreigingen voor de publieke omroep in Polen en Hongarije.[225]

Concluderend, bovengenoemde instrumenten en bepalingen richten zich voornamelijk op financieringskwesties en het waarborgen van de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Hoofddoel is om de publieke omroep te beschermen vanwege zijn (beoogde) bijdragen aan het publieke debat en een pluralistisch media-aanbod.

1.5 Enkele opmerkingen over de toereikendheid van Europese regelgevende en beleidskaders

Tegen de achtergrond van het bredere dreigende klimaat voor de journalistiek en de media is het belangrijk om stil te staan bij specifieke dreigingen gericht op de publieke omroep en deze in kaart te brengen. In de jaarlijkse verslaggeving door de partnerorganisaties bij het *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*, is het onderwerp dreigingen voor de publieke omroep een vaste prik.[226] Nederland komt maar één keer voor in deze jaarlijkse verslaggeving, in 2021, wanneer de NOS noodgedwongen de logo's van de dienstbussen heeft verwijderd wegens bedreigingen, agressie en geweld.[227] De partnerorganisaties hebben onlangs een '*systemic alert*' uitgeroepen ten opzichte van de publieke omroep in Europa. '*Systemic alerts*' zijn signaleringen van 'structurele problemen die door de partnerorganisaties zijn geïdentificeerd als een '*chilling effect*' hebbend op de mediavrijheid en de veiligheid van journalisten in de lidstaten'.

Ook bij de jaarlijkse verslaggeving over de rechtsstaat van de Europese Commissie is er sinds 2022 'systematische' aandacht voor de publieke omroep. In de jaarlijkse verslagen wordt doorgaans verwezen naar Aanbeveling CM/Rec(2012)1 inzake '*Public service media governance*' van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Deze wordt gezien als leidend als het gaat om Europese standaarden en '*guiding principles*' met betrekking tot kwesties als onafhankelijkheid, regelgevende en beleidskaders, financiering, benoemingen, verantwoordelijkheid, bestuur, transparantie en openheid. Nederland komt in de verslagen van 2024 en 2025 voor in de context van de discussie/plannen rondom het verbeteren van het bestuur van de publieke omroep en het vermogen

[225] Zie bijv.: Resolutie van het Europees Parlement van 16 september 2021 over de mediavrijheid en de verdere achteruitgang van de rechtsstaat in Polen (*PbEU* 2022, C 117/16); Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2011 over de mediawet in Hongarije (*PbEU* 2012, C 199 E/17).
[226] Annual reports: 2019 Rapport, pp. 28-30; 2020 Rapport, pp. 28-30; 2021 Rapport, pp. 50-52 ; 2022 Rapport, pp. 61-63 ; 2023 Rapport, pp. 62-64 ; 2024 Rapport, pp. 60-63 ; 2025 Rapport, pp. 44-45.
[227] 2021 Rapport, p. 51.

ervan om journalistieke normen te handhaven, rekening houdend met de Europese normen voor de publieke omroep.

Uit de *Media Pluralism Monitor* 2025 blijkt dat het relatief goed gaat met de 'onafhankelijkheid van de publieke omroep' in Nederland: voor deze indicator heeft Nederland het derde laagste risiconiveau (8%) uit alle EU-lidstaten (na Litouwen en Zweden, allebei 3%). De voornaamste zorg van de auteurs van het verslag over Nederland was de negatieve impact van bezuinigingen op de publieke omroep.

Hoewel de dreigingen voor de publieke omroep aanzienlijk hoger zijn in sommige andere Europese landen dan in Nederland – zo blijkt uit verschillende monitoringmechanismen – is het verstandig om waakzaam te blijven voor dreigingen in de toekomst. De positieve verplichtingen van staten, waaronder Nederland, beperkt zich niet enkel tot het minimaliseren van risico's. Nationale autoriteiten dienen het publieke debat te bevorderen, met inachtneming van de belangrijke rol die de publieke omroep daarbij hoort te vervullen. Nationale autoriteiten dienen ook nog de vrijheid en pluriformiteit van de media te garanderen, wederom met gepaste aandacht voor de bijdrage van de publieke omroep daaraan. Bovenstaande analyse laat zien dat er rondom regelgeving en beleid met betrekking tot de publieke omroep daadwerkelijk wel sprake is van een *shared European regulatory space*, waarbij meerdere grote lijnen duidelijk worden uitgezet in verschillende *regulatory zones*. Geconcludeerd kan worden dat het Europese instrumentarium ter zake de nodige waarborgen en aanbevelingen bevat voor het beschermen, het bevorderen en het bewerkstelligen van kwaliteits-journalistiek bij de publieke omroep.

1.6 Synthese: Europese normering

In het eerste hoofdstuk ligt de nadruk op de Europeesrechtelijke normen die de media als geheel, en de publieke omroep en de journalistiek in het bijzonder, normeren. Een veelheid aan Europese instrumenten zijn van toepassing op media, journalistiek en publieke omroep: *multi-zonal regulation*. Een aantal van de bestudeerde instrumenten zijn het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), verschillende aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de Europese verordening Mediavrijheid (EMFA, EU), de Digitaledienstenverordening (DSA, EU), de Richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD, EU), en verdere beleidsinstrumenten. Dat maakt de juridische context complex; die complexiteit is in dit hoofdstuk aan de orde gebracht.

Het Europees recht, in de breedte, vormt het normatief kader waarbinnen staten moeten opereren. Van groot belang is telkens het uitgangspunt dat staten zich afzijdig houden van, in ieder geval de inhoud van journalistieke uitingen. Dat uitgangspunt vloeit met name voort uit artikel 10 EVRM en wordt nader ingevuld door andere regulerende en beleidsinstrumenten, bijv. artikelen 4 en 5 van de EMFA en tal van aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Tegelijker-tijd hebben media, en beroepsjournalisten in het bijzonder, plichten en verantwoordelijkheden die gepaard gaan met de uitgebreide bescherming van journalistieke vrijheden in het Europees recht. Die verantwoordelijkheden behelzen onder meer dat informatie gedeeld in de media, waaronder de publieke omroep, niet foutief of misleidend is, dat bronnen gecontroleerd worden, dat er wederhoor gepleegd wordt, en dat men volgens de wet handelt.

Het is, gezien het principe dat staten niet interveniëren in redactioneel en journalistiek werk ('overheid op afstand'/'*at arm's length*'), lastig te zien hoe staten niettemin journalistieke en redactionele processen gerechtvaardigd kunnen sturen; bemoeienis met inhoud zal welhaast in alle gevallen een vorm van censuur opleveren. Toch rusten er op staten velerlei positieve verplichtingen die toch vragen dat de Staat zich het lot van de journalistiek actief aantrekt en die maken dat staten onderaan de streep toch verantwoordelijkheid dragen voor hoogwaardige journalistiek. Een zeer belangrijk uitgangspunt is dat de staat een '*favourable environment for public debate*' en voor de journalistiek schept. Dat houdt, in verband met dit rapport, mede in dat staten de wettelijke, administratieve en financiële kaders moeten bouwen voor een gedegen publieke omroep, ten bate van het publieke debat en hoogwaardige journalistiek. Daarbij hoort ook dat staten een verplichting hebben effectieve mediapluriformiteit te verzekeren, wederom door wettelijke en administratieve kaders daarvoor op te stellen.

De media, en dus ook de publieke omroep, moeten laveren tussen vrijheid enerzijds, en plichten en verantwoordelijkheden anderzijds. Staten moeten hetzelfde: zich bewegen tussen loslaten en beantwoorden aan hun verantwoordelijkheden voor een gedegen mediaklimaat en publieke omroep. Er zijn verschillende aangrijpingspunten voor staten om binnen de ruimte die ze hebben te opereren, namelijk: toezicht op de naleving van journalistieke normen zo ver mogelijk van de politiek (laten) organiseren; duidelijkheid scheppen over in welke gevallen toch een publiekrechtelijk orgaan betrokken wordt bij toezicht en handhaving; de redactionele onafhankelijk mogelijk in de wet verankeren, maar aan de sector zelf overlaten hoe die onafhankelijkheid geborgd wordt; de financiering van de publieke omroep zo organiseren dat er niet *de facto* problematische afhankelijkheid komt te bestaat tussen Staat en publieke omroep (waarbij staatssteunregels kunnen helpen). Relevante aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa bieden gedetailleerde en bruikbare richtsnoeren aan lidstaten, waaronder Nederland, voor de nadere uitwerking hiervan, rekening houdende met de specifieke kenmerken van het nationale rechtssysteem en met het oog op het creëren van een gunstig klimaat voor het publieke debat.

Hoofdstuk 2 | Rechtsvergelijking

2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is aan de orde gekomen wat volgens het Europees recht de normatieve kaders zijn waarbinnen staten dienen te opereren als het gaat om de regulering van, controle op, en – bovenal – ruimte voor de publieke omroep en de vrije journalistiek. Deze normatieve kaders zijn voor een belangrijk deel bindend, als norm op zich of ten aanzien van het behalen van een bepaald resultaat (zoals in het geval van EU-Richtlijnen). Andere normen zijn richtinggevend, maar alle besproken normen hebben autoriteit en verdienen dus navolging.

De kern van de Europeesrechtelijke normen is: de journalistiek is onafhankelijk, de staat bemoeit zich niet met de inhoud van journalistieke uitingen noch met journalistiek onderzoekwerk, en de staat is gehouden een *favourable environment for public debate* te scheppen waarin de journalistiek kan floreren.[228] Enerzijds verhinderen de artikelen 4 en 5 van de EMFA, artikel 11 van het EU-Handvest, en artikel 10 van het EVRM dat de staat zich (inhoudelijk) bemoeit met journalistieke inhoud en journalistiek beleid. Tegelijkertijd bestaat er – mede in het licht van de verplichting een *favourable environment* voor publiek debat te scheppen – een verantwoordelijkheid aan de zijde van de staat om ervoor te waken dat publieke media (in het bijzonder de publieke omroep in het licht van diens wettelijke opdracht, waarover meer in hoofdstuk 3) hun journalistieke taak niet grovelijk en systematisch veronachtzamen. Elke staat dient dus wettelijke kaders te hanteren die enerzijds ruimte laten voor de sector zelf om de journalistiek te normeren, maar die anderzijds recht doen aan de (indirecte) verantwoordelijkheid van de staat om gedegen journalistiek te bevorderen. Verantwoordelijkheid voor journalistieke kwaliteit[229] wordt op nationaal niveau dan ook gedeeld door de sector en de staat. De Europeesrechtelijke normen die besproken zijn in hoofdstuk 1 krijgen in dat licht handen en voeten in de inrichting van het publieke-omroepbestel, inclusief regulering binnen de sector zelf, in verschillende landen.

Dit hoofdstuk behandelt hoe aan de Europeesrechtelijke normen invulling wordt gegeven door in te gaan op de inrichting van het publieke-omroepbestel in verschillende Europese staten. Zoals ook in de algemene inleiding is aangegeven zijn de bestudeerde landen België, Duitsland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk (VK).[230] De keuze om juist naar deze vijf staten te kijken berust op het volgende. Allereerst zijn deze landen alle vijf gebonden aan de normen afkomstig van de Raad van Europa, die een belangrijk deel van het Europees relevante kader voor normering van de publieke omroep vormen. Alle vijf de bestudeerde staten moeten zich *grosso modo* aan dezelfde Europese normen houden. Ook zijn de eerstgenoemde vier staten net als Nederland lid van de EU.

[228] Voor een uitgebreidere uiteenzetting van deze normen en de implicaties daarvan voor (resultaatverplichtingen van) staten verwijzen we hier graag terug naar het eerste hoofdstuk.
[229] Dat moet gezien worden in het bredere kader dat in het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet voor wat betreft verantwoordelijke journalistiek. Dergelijke journalistiek beantwoordt aan onafhankelijkheid, pluriformiteit, ethiek en (dus) kwaliteit. In hoofdstuk 1 zijn die waarden beschreven als onderdeel van McQuails 'answerability model'.
[230] Naar aanleiding van ons verkennende onderzoek naar de omroepbestellen en ontwikkelingen in verschillende Europese lidstaten hebben we gekozen om Frankrijk toe te voegen aan de in de offerte gecommuniceerde selectie van verschillende staten. Om dit onderdeel behapbaar te houden hebben we gekozen om het rechtsvergelijkende onderdeel toe te spitsen op vijf, en niet meer, staten. Daarbij zij overigens opgemerkt, zoals in dit hoofdstuk ook aan de orde komt, dat het Belgische omroepbestel uit drie verschillende sub-bestellen bestaat, voor elke taalgemeenschap een. Die komen alle drie aan de orde.

Voor het VK geldt, ondanks de opzegging van diens EU-lidmaatschap, de extra motivatie dat de BBC (*British Broadcasting Corporation*) zowel in beleidskringen als in de academische literatuur herhaaldelijk als referentiepunt wordt genomen.[231] Tegelijkertijd hebben de vijf hier besproken staten verschillende *public service media governance*-modellen. De ruimte die deze staten *gebruiken* om hun publieke-omroepbestel in te richten is indicatief voor de ruimte die (lid)staten zelf *hebben* om hun publieke-omroepbestel in te richten binnen de Europese kaders. Voor de herinrichting van het Nederlands bestel kan het bijzonder nuttig zijn om kennis te nemen van de verschillende wijzen waarop het omroepbestel in andere landen is vormgegeven, zeker voor wat betreft de waarborgen die moeten worden ingebouwd om de positie van de journalistiek te borgen (in het bijzonder die in de vorm van waarden als onafhankelijkheid, pluralisme, ethiek en kwaliteit).

Daarbij zijn de publieke-omroepbestellen van al deze vijf landen te kenmerken als (de facto) relatief gesloten (met dien verstande dat een omroep vaak niet zonder wetswijziging tot het bestel kan toetreden of aan zeer strenge licentievoorwaarden gebonden is, anders dan in Nederland waar erkenning verleend krijgen relatief gemakkelijk ik, al verschilt de mate van openheid steeds tussen de landen);[232] gezien de voorgenomen herinrichting van het Nederlandse bestel in de richting van een meer gesloten omroepbestel[233] dan nu het geval is, is het van waarde om te bezien hoe andere landen in zo'n gesloten bestel de borging van de journalistiek hebben ingericht. In dit hoofdstuk wordt een omroepbestel als open aangeduid als omroeporganisaties in principe, eventueel door aan bepaalde eisen te voldoen, tot het publieke-omroepbestel kunnen toetreden al of niet bij wet (vaak wel, soms met een licentieverlening waartoe de mogelijkheid bij wet bestaat). In een gesloten bestel is (of zijn) de organisatie(s) die de publieke omroep vormt (vormen) in beginsel verankerd in de wet; uitbreiding van het bestel, in die zin dat een omroep tot het publieke bestel toetreedt, dient dan de geschieden bij wet. Zo'n gesloten bestel is vaak centralistischer en de programmering bij de publieke omroep wordt meer vanuit één centrale organisatie bepaald en minder decentraal, zoals in Nederland, per omroep afzonderlijk. In het hoofdstuk gaan we steeds kort in op de inrichting van het bestel en 'toetreding' tot dat bestel door omroepen.

Hierboven ging het al over de verantwoordelijkheden van de staat om – wellicht als uiterste instantie – journalistieke kwaliteit te waarborgen, en de balans die gezocht moet worden tussen die verantwoordelijkheid en non-interventie en journalistieke en redactionele vrijheden. In dat licht is de vraag gerechtvaardigd: hebben staten een 'noodknop' in het bestel opgenomen om toch, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een systematische schending van journalistieke normen, in te grijpen bij de publieke omroep (bijvoorbeeld vergelijkbaar met de mogelijkheden die in Nederland in het huidige bestel bestaan, om erkenning van een omroep in te trekken)? Kunnen de in de betreffende bestellen ingebouwde sanctiebevoegdheden (door de staat, een publiekrechtelijke instantie) worden ingezet in verband met journalistiek(e kwaliteit)?

Nog twee korte laatste opmerkingen vooraf: de eerste in relatie tot staatsinrichting en de tweede in relatie tot het volgende hoofdstuk (3). Staatsinrichting, allereerst, maakt uit voor de vormgeving

[231] Zie bijvoorbeeld E.M. Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press 1995.
[232] Daar wordt per bestudeerd land op ingegaan.
[233] Zie hierover inleiding van het rapport en, verderop, de synthese van dit hoofdstuk, de synthese van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 (conclusie en aanbevelingen) voor nadere reflectie op de voorgenomen stelselwijziging in Nederland in het licht van de borging van de journalistiek.

van het publieke-omroepbestel. Hoewel de staatsinrichting niet per se *bepalend* is voor hoe de publieke omroep is ingericht, is deze wel van invloed, mede vanwege de bevoegdheidstoedeling binnen staten, het verloop van hun ontstaansgeschiedenis en de historische achtergrond van de vormgeving van de publieke omroep. Daarbij doen zich ook gebeurtenissen voor die de kijk op de vrije pers en publieke omroep gevormd hebben. Indien nodig wordt daarom in onderstaande paragrafen (kort) stilgestaan bij staatsinrichting en historische context van de inrichting van de betreffende publieke omroepen. In het derde hoofdstuk, ten tweede, komt het Nederlandse bestel aan de orde. De volgende vragen, die in het derde hoofdstuk centraal staan, zijn ook in dit hoofdstuk relevant om in gedachten te houden: wie stelt normen vast aangaande de journalistiek? Welke instanties houden toezicht op journalistieke normen? En wat is daarbij wenselijk?

Methode en opzet hoofdstuk

Het onderzoek waarop dit hoofdstuk gestoeld is, bestaat als gezegd uit een uitgebreide literatuurstudie, in dit hoofdstuk van zowel doctrinaire als rechtsvergelijkende aard. Per lidstaat is allereerst de geldende wetgeving geïnventariseerd om zicht te krijgen op de normering van de journalistiek, de formulering van de publieke-omroepopdracht[234] en op de vigerende toezichtmechanismen. Daarnaast is gekeken naar de aanvullende regelgeving, zowel publiekrechtelijk als afkomstig van de sector zelf, en incidenteel naar relevante rapporten, naar relevante gerechtelijke uitspraken, en naar aanvullende (secundaire) literatuur.

We richten ons in dit hoofdstuk specifiek op de inrichting van het omroepbestel zelf. Dat wil, echter, nog niet zeggen dat er buiten de wet- en regelgeving waaruit het omroepbestel is opgebouwd geen normen zijn die relevant zijn voor de journalistiek. In het voorgaande hoofdstuk is in verband met de media in het algemeen opgemerkt dat regulering plaatsheeft op verschillende niveaus, door verschillende actoren en organisaties, en met uiteenlopende focussen; dat is het zogeheten *multi-zonal*-karakter van regulering. Niet alleen op Europees niveau, maar ook op nationaal niveau geldt dat, ook in relatie tot de journalistiek. Bescherming van de journalistiek heeft bijvoorbeeld ook van doen met openbaarheid van informatie en derhalve met de wetgeving daaromtrent.[235] Daarnaast is het zo dat journalisten aansprakelijk gesteld kunnen worden voor smaad en laster.[236] Het bestaan van uitingsdelicten in de sfeer van het strafrecht normeert de journalistiek,[237] maar is niet op zichzelf

[234] In dit hoofdstuk hanteren we de term 'publieke-omroepopdracht' om aan te geven hoe het mandaat of de missie van de publieke omroep in de bestudeerde landen geformuleerd is. Die terminologie is iets specifieker dan de terminologie in de Nederlandse Mediawet, waarin het gaat over een publieke-mediaopdracht. De terminologie in de Mediawet wordt in hoofdstuk 3, over Nederland, wel gehanteerd. In principe kan in het huidige hoofdstuk ook publieke-mediaopdracht gelezen worden in plaats van publieke-omroepopdracht.

[235] Zie bijvoorbeeld EHRM 10 juli 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0710DEC001910103 (*Sdruzeni Jihoceske Matky/Tsjechië*) (ontvankelijkheidsbeslissing); EHRM 14 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0414JUD003737405 (*Társaság a Szabadságjogokér (TASZ)/Hongarije*), § 36; W. Hins, "Toegang tot overheidsinformatie", in: M.J. Geus, A.W. Hins, Q.R. Kroes, A.J. Nieuwenhuis, E.C. Pietermaat, C.J. Turner & D. Voorhoof, *25 jaar Mediaforum, een blik vooruit via de achteruitkijkspiegel: 25 jaar rechtspraak media- en communicatierecht*, Amsterdam: Otto Cramwinckel 2013, p. 152; Op wetgeving inzake de openbaarheid van informatie gaan wij in dit rapport niet nader in.

[236] Zie over aansprakelijkheid van journalisten bijvoorbeeld T. Gibbons, *Media law: United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2018, p. 93.

[237] Los van het feit dat journalisten in hun werkzaamheden überhaupt geen strafbare feiten mogen plegen in het kader van hun onderzoek en publicaties, zoals overigens ook geldt voor ieder ander. Wat betreft journalisten en de plicht zich aan de wet te houden, zie bijvoorbeeld: EHRM 10 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0510DEC003362815 (*Salihu e.a./Zweden*) (ontvankelijkheidsbeslissing).

onderdeel van het omroepbestel. Evenmin is het arbeidsrecht onderdeel van het omroepbestel, terwijl ook de wijze waarop arbeidsrelaties worden vormgegeven binnen de publieke omroep(en) van belang zijn voor de positie van de journalistiek (en daarmee journalisten) in het bestel. En zo zijn er nog meer normen, ook die specifiek in de bestudeerde landen gelden, zoals die omtrent *contempt of court*, die evident ook op journalisten van toepassing zijn en waarvan het gebruik van belang is voor de journalistiek in het algemeen.[238] We richten ons desondanks specifiek op het omroepbestel zelf en de normering binnen de sector, maar het dient tegelijkertijd gezegd te worden dat wijzigingen in het omroepbestel landen in een bredere juridische context, met dien verstande dat de relaties tussen de relevante normenkaders daarbij goed doordacht moeten worden, hoewel onze aanbevelingen in dit en de overige hoofdstukken zien op een deel van het recht dat over journalistiek gaat.

De indeling van dit hoofdstuk volgt de logica van de hoofdvraag van dit advies, de beleidsvoornemens van de Minister indachtig.[239] De analyse van de verschillende staten in dit hoofdstuk ziet daarom vooral op de vraag hoe de geldende (Europese) normen ten aanzien van journalistiek materialiseren in de bestudeerde staten: we kijken naar hoe de journalistiek is genormeerd, wie daarop toezicht houdt en welke kwetsbaarheden er in de verschillende bestellen schuilgaan. Dit hoofdstuk licht dus niet het omroepbestel van elk van de vijf bestudeerde staten als geheel door, maar spitst zich vooral toe op de journalistiek in het omroepbestel.[240]

De bespreking van de verschillende bestudeerde staten volgt telkens hetzelfde stramien.[241] Per bestudeerde staat wordt steeds eerst kort een algemene inleiding gegeven, met inbegrip van een duiding van de openheid dan wel geslotenheid van het relevante omroepbestel. Vervolgens komt de publiekrechtelijke normering van de journalistiek aan de orde, met de nadruk op publieke wet- en regelgeving. Daarbij wordt in het bijzonder stilgestaan bij de formulering van de publieke-omroepopdracht en de mate waarin deze verband houdt met journalistiek binnen de publieke omroep. Daarop volgt een bespreking van de normering van de journalistiek binnen de sector of zelfs binnen de omroepen. Vervolgens komen de ombudsfuncties die er binnen het betreffende

[238] Zie over de *contempt of court* bijvoorbeeld M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 68.
[239] Uit de relevante Kamerstukken, met name de Kamerbrief van de Minister van OCW over de toekomst van het mediabeleid d.d. 4 april 2025, Kamerstukken II, 32817/333, 2024/25.
[240] De in dit hoofdstuk beschreven systemen en tendensen zijn systematisch in kaart gebracht aan de hand van de in de adviesvraag aangesneden thema's. Meer in het algemeen is mediapluralisme in lidstaten, zij het aan de hand van net weer anders ingeklede indicatoren, ook inzichtelijk gemaakt in de Media Pluralism Monitor. Hoewel opgezet met de intentie om 'the potential weaknesses in national media systems that may hinder media pluralism' in beeld te krijgen, bieden de voor de monitor gebruikte data ook specifiekere inzichten in deelthema's zoals die ook in dit rapport aan de orde komen. De geïnteresseerde lezer zij verwezen naar K. Bleyer-Simon et al., *Monitoring media pluralism in the digital era. Application of the Media Pluralism Monitor In the European Member States and in Candidate Countries in 2023,* San Domenico di Fiesole: European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2024.
[241] Ook relevant om in dit kader te noemen zijn de Media Development Indicators van UNESCO, die specifiek bedoeld zijn om nationale medialandschappen en hun primaire behoeften in kaart te brengen. Hoewel ze niet categorisch en systematisch zijn afgelopen in dit vergelijkende hoofdstuk, komen veel van deze indicatoren (zoals 'media self-regulation', 'censorship' en natuurlijk het 'pubic service broadcasting model') logischerwijs aan bod bij het bespreken van de landen die aan de orde komen dit hoofdstuk. Zie UNESCO, 'UNESCO's Media Development Indicators', https://www.unesco.org/en/media-development-indicators, laatst geraadpleegd op 2 januari 2026. Voor meer informatie over de (achtergrond van deze) indicatoren, zie UNESCO, *Defining Indicators of Media Development*. *Background Paper,* UNESCO: 2007.

bestel bestaan aan de orde; zijn die onafhankelijk van de omroepen, of niet? En kan de ombudsman sanctioneren?[242] Ten slotte volgt een bespreking van de toezichtmechanismen binnen het betreffende bestel en komt aan de orde hoe de verschillende toezichthouders zich tot elkaar verhouden. Daarbij wordt in het bijzonder, in relatie tot de openheid dan wel geslotenheid van het betreffende bestel, aandacht besteed aan de sanctiebevoegdheden die er zijn binnen het bestel om toe te zien op de naleving van journalistieke kwaliteit.

We maken in de bespreking in de hoofdstukken hieronder dus onderscheid tussen normen gesteld buiten de sector (zoals publiekrechtelijke wet- en regelgeving) en normen afkomstig van een actor binnen de sector of van de omroep zelf. Dat onderscheid trekken we door naar de bespreking van het toezicht. Het onderscheid is niet in elk geval geheel zuiver. Soms wordt een zelfregulerend orgaan, dat ook kan normeren, bij wet in het leven geroepen als zijnde een zelfregulerend orgaan. In zo'n geval achten wij die organisatie toch onderdeel van de sector, en achten wij die niet 'extern' aan de sector. Soms is het zo dat een mediatoezichthouder die in principe losstaat van de sector zelf, toch de bevoegdheid heeft om normen voor de sector vast te stellen. In zo'n geval menen we dat die normen alsnog een externe oorsprong hebben scharen we ze dus onder 'extern'.

Waar zich noemenswaardige actuele ontwikkelingen voordoen, zullen die terloops aan de orde worden gesteld. Aan het einde van het hoofdstuk volgt de synthese, die een tweeledig doelt dient: ten eerste gaan we daar bij wijze van samenvatting in op de verschillende typen omroepbestel die in dit hoofdstuk aan bod gekomen zijn; ten tweede, en dat is het meest van belang, behandelen we aan welke aspecten van de bestudeerde omroepbestellen Nederland inspiratie kan ontlenen en welke aspecten juist geen navolging verdienen, in het licht van de in het voorgaande hoofdstuk (hoofdstuk 1) uitgelichte Europeesrechtelijke normen.

2.2 België

België is een federale staat waaronder afzonderlijke gewesten ressorteren: het Vlaamse Gewest, het Brussels hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest.[243] België kent naast Gewesten ook Gemeenschappen: de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap. De Vlaamse gemeenschap valt sinds 1980 samen met het Vlaamse Gewest (hoewel Brussel ook onderdeel is van de Vlaamse Gemeenschap); de Vlaamse Gemeenschap wordt derhalve bestuurd door de Vlaamse overheid (hieronder ook wel als Vlaamse Gemeenschap aangeduid). De Franstalige Gemeenschap bevindt zich in zowel het Waalse Gewest als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Franstalige Gemeenschap wordt dan ook bestuurd door de Federatie Wallonië-Brussel. Ten derde is er nog de Duitstalige Gemeenschap. Die Gemeenschap heeft geen 'eigen' Gewest, maar wel een eigen bestuur: *die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*.

[242] Uitgangspunt is in principe altijd dat een ombudsman geen sanctiebevoegdheid heeft; we hebben dan ook geen voorbeelden gevonden van een ombudsman die wel kan sanctioneren. Wel overwegen we in hoofdstukken 3 en 4 een uitbreiding van de bevoegdheden van de ombudsman binnen het publieke-omroepbestel, niet zijnde sanctioneren.

[243] Daarbij zijn er vijf regionale parlementen en overheden: die van Vlaanderen, van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van Wallonië, van de Franstalige Gemeenschap en van de Duitstalige Gemeenschap. Zie P. Valcke & E. Lievens, *Media Law: Belgium,* Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010, p. 13.

Alleen de Gemeenschappen zijn voor dit rapport relevant, omdat juist die Gemeenschappen over cultuur en media gaan.[244] Daaronder valt ook de publieke omroep; de publieke omroep is geen aangelegenheid van de federale overheid. Daardoor is wat betreft de verdeling van taken tussen de Federale overheid en de Gemeenschappen de definitie van wat onder de publieke omroep valt bijzonder relevant; daarover bestaat in België veel discussie. Het Constitutioneel Hof van België heeft in ieder geval erkend dat de Gemeenschappen over *content* gaan voor wat betreft radio en televisie.[245]

Elke Gemeenschap heeft in het verlengde van deze taakverdeling een eigen publieke omroep, met een eigen wettelijk en regelgevend kader. België kent derhalve drie publieke omroepen: de Vlaamse Radio en Televisie (VRT[246]), de *Radio-Télévision Belge de la Communauté Française* (RTBF) en de *Belgischer Rundfunk- und Fernsehzentrum* (BRF). Deze drie omroepen zijn bij wet tot publieke omroep gemaakt. Ingeval van de VRT is dat het Vlaamse Mediadecreet 2009 (artikel 6, eerste lid), voor de RTBF is dat het *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) D. 14-07-1997* (artikel 2) en voor de BRF is dat *Dekret vom 27. Juni 1986 über das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft.* Dat deze omroepen wettelijk zijn verankerd als publieke omroepen, maakt dat het bestel in België in dat opzicht een gesloten bestel is: slechts met een wijziging bij wet kan een andere omroep eventueel (mede) tot publieke omroep gemaakt worden, in tegenstelling tot het huidige Nederlandse systeem van erkenning van omroepen, die ook nog eens leden hebben. Het Belgische systeem is tamelijk centralistisch. De VRT gaat, bijvoorbeeld, over de programmering en koopt deze in bij verschillende aanbieders, zoals Ketnet, Sporza en Canvas, zogeheten "aanbodsmerken".[247] Deze aanbodsmerken hebben allemaal een eigen, specifieke functie binnen het bestel.[248] Zoals onder het kopje toezicht hieronder nog nader aan bod zal komen, heeft de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: de Regulator) daarbij wel de belangrijke taak om er op toe te zien dat er via de VRT een gevarieerd aanbod wordt uitgezonden; de Regulator werkt in dat verband ook met erkenningen (net als het Nederlandse Commissariaat).

Verder verdient kort opmerking hoe de financieringsstructuur van deze publieke omroepen eruitziet. De VRT ontvangt van de Vlaamse regering een jaarlijkse basistoelage om de publieke-

[244] Ibid.; Artikelen 1–7 en artikelen 127–140 van de Belgische Grondwet. Vindbaar via: https://www.senate.be/doc/const_nl.html.
[245] Valcke & Lievens, *Media Law: Belgium*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010, p. 16.
[246] De oprichting van de VRT en het opheffen van diens voorloper markeerde uitdrukkelijk dat de Vlaamse publieke omroep voortaan onafhankelijk van de pers zou functioneren. Dat is ook een van de redenen dat de VRT mede onder 'leiding' staat van aandeelhouders. Zie artikel 3 van het Decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009 (hierna: het Vlaamse Mediadecreet 2009) en, bijvoorbeeld, T. Coppens, *Opdracht volbracht? Een studie naar de taken van de VRT* (in opdracht van de Vlaamse Mediaraad), 2005.
[247] Zie daarover kort de website van de VRT: https://www.vrt.be/nl/over-ons/nieuws-over-vrt/wat-betekent-vrt-een-publieke-omroep; Van welke aanbodsmerken de VRT afneemt wordt overigens vastgelegd in de Beheersovereenkomst gesloten tussen de Vlaamse overheid en de VRT. Zie p. 51 en verder van de Beheersovereenkomst 2026-2030; Ingevolge artikel 6 van het *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) D. 14-07-1997* gaat de RTBF ook zelf over de programmering. De BRF idem, o.g.v. artikel 1 (tweede alinea) *Dekret vom 27 Juni 1986 über das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft.*
[248] Ook dat is beschreven in de Beheersovereenkomst 2026-2030 (p. 51-52); Zo is VRT NWS belast met de gedegen informatie van het publiek over nieuwswaardigheden en dient derhalve feitelijke en correcte informatie te verstrekken. Voor het merk Sporza staat een andere opdracht vermeld.

omroepopdracht te kunnen uitvoeren.[249] De VRT is daarnaast bevoegd om eigen middelen aan te werven.[250] Aan de RTBF worden door de Federatie Wallonië-Brussel (*le Gouvernement*) ook financiële middelen toegekend.[251] De BRF ontvangt, na vaststelling door het parlement van de Duitstalige gemeenschap, een bedrag van de overheid. Daarnaast kan de BRF onder meer schenkingen ontvangen, alsook eigen middelen verwerven bijvoorbeeld middels reclame.[252] Vanwege de wettelijke verankering van deze publieke omroepen komt het merendeel van hun financiering van de respectievelijke overheden. In het volgende zal nu eerst de normering van de journalistiek verder aan bod komen.

2.2.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)

Dit onderdeel valt uiteen in twee delen. Allereerst komt de formulering van de publieke-omroepopdrachten die gelden voor de drie publieke omroepen in België aan de orde, met als belangrijk aandachtspunt de incorporatie (of niet) van journalistieke kwaliteitsnormen in de publieke-omroepopdracht. Volgend op de bespreking van de publieke-omroepopdracht wordt aandacht besteed aan (eventuele) andere publiekrechtelijke normen betreffende de borging van journalistieke kwaliteit, vrijheid en onafhankelijkheid.

Vooraf verdient opmerking dat, buiten meer sector-gerelateerde wetgeving, de Belgische grondwet de vrije pers beschermt. In artikel 25 is een censuurverbod opgenomen en wordt de vrije drukpers geborgd. Uitingen via audiovisuele media vallen in principe buiten het begrip 'drukpers'.[253] Journalisten die hun journalistieke uitingen in de vorm van audiovisuele boodschappen via radio of televisie verspreiden, vallen voor de bescherming van hun uitingen derhalve vaak terug op de vrijheid van meningsuiting in artikel 19 van de Belgische Grondwet, dat door de techniek-neutrale verwoording inderdaad op een breed scala media van toepassing is.[254] Echter, de bescherming van de drukpersvrijheid is voor journalisten (in de geschreven pers) in België (van oudsher) meer solide dan de bescherming over de band van de vrijheid van expressie, bijvoorbeeld door de getrapte systematiek van diens beschermingsbereik in relatie tot persmisdrijven[255], al is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel geoordeeld dat ook audiovisuele onder de vrije pers en dus

[249] Die toelage wordt jaarlijks ingeschreven in het uitgavendecreet van de Vlaamse regering en wordt daarnaast nader gespecificeerd in de Beheersovereenkomst. Zie voor de actuele toelage p. 43 en verder van de Beheersovereenkomst 2026-2030.
[250] Zie p. 45 en verder van de Beheersovereenkomst 2026-2030.
[251] Artikel 4 *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) D. 14-07-1997*. Eventueel worden nadere specificaties van die toelage doorgevoerd op grond van/in het *contrat de gestion*, aldus artikel 8, lid 5 van voornoemd decreet.
[252] Artikel 34 *Dekret vom 27. Juni 1986 über das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft.*
[253] De drukpers (vaak gedefinieerd via het strafrecht over de band van drukpersmisdrijven) wordt tamelijk restrictief geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie van België, al zit ook daar beweging in. In de zaak 'Unia' heeft dat Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat meningsuiting via de digitale weg in voorkomend geval wel onder de 'drukpers' valt, doch in elk geval een drukpersmisdrijf kan opleveren (Hof van Cassatie, 6 maart 2012, Nr. P.11.1374.N, r.o. 1 en 2.)
[254] Valcke & Lievens, *Media Law: Belgium*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010, p. 52-53 (daar wordt onder meer ook ingegaan op de rol van Belgische media als '*public watchdog*').
[255] Valcke & Lievens, *Media Law: Belgium*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010, p. 62; zie ook D. Voorhoof, *Handboek Mediarecht*, Brussel: Larcier, 2007, p. 66.

de persvrijheid vallen.[256] In ieder geval staat vast dat ook de omroepen, of journalisten werkzaam voor de omroepen, tot op zekere hoogte bescherming genieten onder de Belgische Grondwet.

De formulering van de publieke-omroepopdracht

De drie publieke omroepen in België hebben elk een eigen publieke-omroepopdracht. Deze verschillen van elkaar, in elk geval voor wat betreft het detailniveau van de formulering van de opdracht en waarop de opdracht precies is gericht.

De publieke-omroepopdracht van de VRT is opgenomen in het Vlaamse Mediadecreet 2009: 'De VRT heeft als maatschappelijk doel om radioprogramma's, televisieprogramma's en andere soorten programma's te verzorgen binnen de opdracht van de openbare omroeporganisatie.'[257] De opdracht van de publieke omroeporganisatie is eerst en vooral om 'een zo groot mogelijk aantal media-gebruikers te bereiken met een diversiteit aan hoogkwalitatieve programma's.'[258] De eis van hoge kwaliteit kan zo gelezen worden dat de journalistieke kwaliteit er ook onder valt: 'Het hele aanbod van de VRT wordt gekenmerkt door een hoge kwaliteit van de programma's, zowel naar inhoud, naar vorm als naar taalgebruik. In al haar programma's streeft de VRT naar een zo groot mogelijke kwaliteit, professionaliteit, creativiteit en originaliteit.'[259] Het belang van een 'onafhankelijke, objectieve en pluralistische opinievorming' wordt eveneens benadrukt.[260]

De publieke-omroepopdracht van de RTBF is verankerd in het *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) D. 14-07-1997.* De RTBF wordt geconstitueerd in de eerste bepaling van dit decreet en vervolgens belast met de publieke-omroepopdracht.[261] De formulering van deze opdracht[262] vertoont belangrijke gelijkenissen met de formulering van de publieke-omroepopdracht van de VRT, maar bevat minder een nadruk op het belang van onafhankelijkheid en objectiviteit wat betreft opinievorming. Er zijn twee korte passages in de formulering van de publieke-omroepopdracht van de RTBF die kunnen worden opgevat al verband houdend met journalistieke kwaliteit en verwante uitgangspunten: '*L'entreprise, en arrêtant son offre de programmes, veille à ce que la qualité et la diversité des émissions*" "*...en répondant aux attentes des minorités socio-culturelles, et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, sans discrimination, notamment culturelle, raciale, sexuelle, idéologique, philosophique ou religieuse...*'. Ook wordt kort opgemerkt dat de programma's van de RTBF ertoe dienen debat op gang te brengen.[263] In artikel 7 van het decreet inzake de RTBF zijn reeds in het kader van de publieke-omroepopdracht van de RTBF bepaalde standaarden opgenomen die zien op de programmering. Lid 1 bepaalt onder meer dat programma's niet strijdig mogen zijn met de menselijke waardigheid en dat Holocaust-ontkenning niet toelaatbaar is ('*L'entreprise ne*

[256] EHRM 29 maart 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406 (*RTBF/België*).
[257] Artikel 6, lid 1 van het Vlaamse Mediadecreet 2009. Vindbaar via: https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/mediadecreet-en-wetgeving.
[258] Artikel 6, lid 2 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[259] Ibid.
[260] Ibid.
[261] Artikel 2 van het *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) D. 14-07-1997* (hierna: *Décret RTBF* 1997).
[262] Artikel 3 van het *Décret RTBF 1997*; Nota bene: in het *Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos*, in artikel 3.2.2-1, staat ook een (soort) publieke-omroepopdracht geformuleerd, voor lokale media (*médias de proximité*).
[263] Artikel 3 van het *Décret RTBF* 1997.

peut produire ou diffuser des émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, et notamment contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe ou de nationalité ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime nationalsocialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ou toute autre forme de génocide.'). Wordt niet aan die norm beantwoord, dan kan de raad van bestuur van de RTBF na ingebrekestelling en een hoorzitting een programma van de buis halen (lid 4).

De publieke-omroepopdracht van de BRF is minder uitgebreid omschreven; in elk geval zijn journalistieke kwaliteitsstandaarden niet integraal opgenomen in de verwoording van de publieke-omroepopdracht. Heel in het kort volgt uit het *Dekret vom 27. Juni 1986 über das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft* dat de BRF de publieke omroep van de Duitse gemeenschap in België is[264], maar verder zijn de taken van de BRF nader uitgewerkt in het *Geschäftsfürungsvertrag*[265] gesloten door de BRF en de Duitstalige gemeenschap; behalve enige regels in artikel 8 van dat *Vertrag*, staat daar ook niets in over journalistieke kwaliteit.[266]

Normen over journalistiek in overige publieke wet- en regelgeving

Los van het feit dat er met het in het Vlaamse Mediadecreet via de formulering van de publieke-omroepopdracht een (weliswaar) vage norm is opgenomen die ook ziet op de journalistiek, wordt er in het Mediadecreet mondjesmaat gerept over journalistiek(e kwaliteit). Wel wordt het volgende in artikel 29 van het Mediadecreet genoemd: 'De programma's van de nieuwsdienst moeten beantwoorden aan de normen inzake journalistieke deontologie, zoals vastgelegd in een deontologische code, en waarborgen de gangbare redactionele onafhankelijkheid, zoals vastgelegd in een redactiestatuut.'[267] Wat volgens ditzelfde artikel eveneens geldt voor de inhoudelijke programma's van de VRT, is dat deze in politieke en ideologische zin 'onpartijdig' dienen te zijn.[268] Deze bepalingen stellen niet expliciet de eis van hoogwaardige journalistieke kwaliteit, maar lijken wel te impliceren dat de programma's aan zo'n eis moeten voldoen.

De journalistiek wordt verder veelal buiten het Mediadecreet genormeerd. Dat gebeurt in een aantal verschillende instrumenten: voor een deel in de Beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap (die we hier onder publieke regelgeving verstaan), in het redactiestatuut van de VRT, in de deontologische code van de VRT, in de Gedragscode nieuws van de VRT en (extern) in de Code van de Raad voor de Journalistiek. Hier bespreken we kort de Beheersovereenkomst, de overige instrumenten worden besproken in paragraaf 2.2.2. Hoewel het redactiestatuut en de deontologische code in paragraaf 2.2.2 behandeld worden, is het goed om hier alvast wel op te

[264] Artikel 1 van het *Dekret über das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft 1986* (hierna: *Dekret BRF 1986*).
[265] Artikel 1bis van het *Dekret BRF 1986.*
[266] Artikel 8 *Geschäftsfürungsvertrag zwischen der Regiering der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens und dem Belgischen Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021-2024. Geraadpleegd via het parlement van de Duitstalige gemeenschap, vergaderjaar 2019-2020, 84 (nr. 1). (Hierna: *Geschäftsfürungsvertrag BRF*).
[267] Artikel 29 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[268] Artikel 39 van het Vlaamse Mediadecreet 2009. Zie ook artikel 41 van het Vlaamse Mediadecreet 2009: er wordt ook rekening gehouden met de ontwikkeling van minderjarigen.

merken dat de VRT *wettelijk* verplicht is deze instrumenten in het leven te roepen (dat gebeurt door de gedelegeerd bestuurder van de VRT in samenspraak met verschillende vakverenigingen), zonder dat er verder inhoudelijke eisen aan deze instrumenten worden gesteld.[269]

Als gezegd wordt er tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap een Beheersovereenkomst gesloten[270], welke gelijkaardig is aan het concessiebeleidsplan van de NPO in Nederland en de prestatieovereenkomst die de Minister van OCW vervolgens met de stichting NPO sluit. De Beheersovereenkomst die recent gesloten is tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VRT voor de periode van 2026-2030 bevat enkele passages die als normering van journalistiek handelen kunnen worden opgevat.[271] Deze normen zijn in wezen strategische doelstellingen die zien op de inhoud van de *content* voortgebracht door de VRT en diens positie als voorloper in de strijd tegen desinformatie en, derhalve, als hoeder van betrouwbare journalistiek en informatie.[272]

De RTBF sluit een zogeheten *contrat de gestion* met de Franstalige gemeenschap.[273] Daarin is ook een en ander opgenomen dat raakt aan journalistieke kwaliteit. Het *contrat de gestion* van de RTBF herinnert allereerst aan de publieke-omroepopdracht van de RTBF.[274] Volgens het *contrat* draagt de RTBF actief de vrijheid van expressie uit, naast principes als kwaliteit, verifieerbaarheid en onpartijdigheid.[275] Over informatie zijn eveneens een aantal normen opgenomen. Er is bepaald dat de RTBF aansluit bij de *Conseil de déontologie journalistique* (CDJ, waarover hieronder meer), maar bovendien ook dat de RTBF informatie begrijpelijk maakt, uitleg geeft over democratische processen, complexiteit duidt, en wegblijft van sensatiezucht en simplisme.[276] Het is daarbij mede de taak van de RTBF om desinformatie te bestrijden.[277]Journalisten moeten zich aan deontologische standaarden houden en onafhankelijk opereren.[278]

De BRF wordt, naast door het hierboven geciteerde decreet, ook gereguleerd middels het *Dekret vom 1. März 2021 über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.* Noemenswaardig in dit decreet is dat het in artikel 7 vastlegt dat vrijheid van meningsuiting en in vrijheid van informatie voor de mediadiensten binnen de Duitstalige gemeenschap gerespecteerd worden.[279] Daarin kan impliciet gelezen worden dat vrije journalistiek derhalve gewaarborgd is via deze bepaling, hetgeen uitmaakt voor waarop toezicht van publiekrechtelijke aard kan zien.

---

[269] Overwegingen 36, 36.1 en 37, en artikel 29 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[270] Artikel 16 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[271] Aldus de Beheersovereenkomst van de VRT over de periode 2026-2030, gesloten tussen de Vlaamse regering en de VRT, pp. 4-8 (hierna: Beheersovereenkomst VRT 2026-2030.). Geraadpleegd via: https://www.vrt.be/nl/over-ons/onze-opdracht/beheersovereenkomst.
[272] Beheersovereenkomst VRT 2026-2030, p. 7.
[273] Artikel 8 van het *Décret RTBF* 1997.
[274] Artikel §1er *Sixième contrat de gestion de la RTBF* 2023-2027 (hierna: *Contrat de Gestion RTBF*). Geraadpleegd via: https://www.csa.be/document/6eme-contrat-de-gestion-de-la-rtbf/.
[275] Artikel 2 *Contrat de Gestion RTBF.*
[276] Punt 9 van het *Contrat de Gestion RTBF.*
[277] Ibid.
[278] Meer daarover is opgenomen in de interne regelgeving van de RTBF, hieronder nader besproken.
[279] Artikel 7 van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021. Vindbaar via: https://www.medienrat.be/gesetzgebung/.

2.2.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)

In dit onderdeel wordt als gezegd ingegaan op de normering van de journalistiek in instrumenten die ofwel binnen de sector (publieke omroep, of breder: journalistiek), ofwel specifiek binnen de publieke omroep gelden. We gaan eerst in op redactiestatuten en deontologische codes, dan enkele overige (gedrags)codes van de omroepen, om vervolgens journalistieke codes die gelden binnen de gehele sector (per taalgebied) te belichten.

Redactiestatuten

Het redactiestatuut van de VRT[280] heeft verschillende doelstellingen, namelijk: 'het scheppen van waarborgen voor allen die onder het redactiestatuut vallen t.b.v. het journalistiek onafhankelijk opereren', 'het vastleggen van een deontologische code voor allen die onder het redactiestatuut vallen'[281] en 'een omgeving scheppen waarbinnen de journalisten professioneel en met eerbied voor de deontologische code hun taak kunnen uitoefenen.'[282] Het redactiestatuut en de deontologische code van de VRT zijn van toepassing op het werk van de hoofdredactie en de journalisten die werkzaam zijn voor, of in opdracht werken voor, de VRT.[283] De onafhankelijkheid die in het redactiestatuut van de VRT gewaarborgd wordt, is de redactionele onafhankelijkheid *ten opzichte van* zowel commerciële belangen, als politieke-, particuliere- en groepsbelangen.[284] In het verlengde daarvan wordt in het redactiestatuut benadrukt dat zowel interne als externe druk op journalistiek werk uit den boze is, alsook dwang om te handelen 'in strijd met de feiten'.[285] De deontologische normen die vervat zijn in de deontologische code betreffen nauwkeurigheid, zorgvuldigheid, onpartijdigheid en het handelen in goede trouw.[286]

De RTBF kent een *Règlement d'ordre intérieur relative au traitement de l'information et à la déontologie du personnel du RTBF*. De inhoud van dit reglement ziet op de wijze waarop binnen de RTBF wordt omgegaan met informatie en op de deontologie van degenen die voor de RTBF werken, in het bijzonder de deontologie van de voor de RTBF werkzame journalisten, ter garandering van de objectiviteit en onafhankelijkheid van de informatie die zij delen.[287] In het *Règlement d'ordre intérieur* wordt, ten eerste, de publieke-omroepopdracht van de RTBF herhaald, met daarbij een verwijzing van het recht van het publiek op informatie.[288] De journalisten werkzaam voor de RTBF moeten volgens het reglement respect hebben voor de feiten, aan waarheidsvinding doen en

[280] Welke op grond van artikel 29, eerste lid van het Vlaamse Mediadecreet 2009 moet worden opgesteld. In die bepaling staat in ieder geval dat het redactiestatuut de onafhankelijkheid van de VRT moet waarborgen.
[281] Punt 2 van het Redactiestatuut en deontologische code van de VRT. Vindbaar via: https://www.vrt.be/nl/over-ons/onze-organisatie/beleid/integriteit/beroepsethiek-bij-vrt-nws.
[282] Onder III, punt 6 van het Redactiestatuut en deontologische code van de VRT.
[283] Onder I.C ('Toepassingsgebied') in het Redactiestatuut en de deontologische code van de VRT,
[284] Punt 2 van het Redactiestatuut en deontologische code van de VRT.
[285] Punten 8 en 10 van het Redactiestatuut en deontologische code van de VRT.
[286] Punten 49 en verder, dan 66 en verder en dan 72 en verder van het Redactiestatuut en deontologische code van de VRT.
[287] Artikel 7, lid 7 van het *Décret RTBF* 1997. In lid 8 van dat artikel is bepaald dat de RTBF aangesloten moet zijn bij de zelfreguleringsautoriteit die ziet op journalistieke deontologie.
[288] *Chapitre* 1, punten 1 en 2 van het *Règlement d'ordre intérieur au traitement de l'information et à la déontologie du personnel* van de RTBF (2023). Vindbaar via: https://ds1.static.rtbf.be/uploader/pdf/5/e/e/corporate_d4bd818c314348bc8d0939ee86bb0ef5.pdf.

daarbij de vrijheid en onafhankelijk van informatie en kritiek borgen.[289] Ze zijn eraan gehouden geen informatie naar buiten de brengen waarvan ze de bron niet kennen, en worden in hun onderzoeksvrijheid ondersteund door de RTBF.[290]

De BRF lijkt geen redactiestatuut te hebben, maar heeft wel net als de RTBF een document waarin de interne aangelegenheden, waaronder personeelszaken, van de omroep worden geregeld.[291] Daarnaast wordt op de website van de BRF het *Leitbild* van de omroep gegeven, onder vermelding van journalistieke kwaliteitsstandaarden die afgeleid zijn van de Code van de CDJ.[292]

Naast de redactiestatuten kennen de omroepen overigens nog andere interne codes, die weliswaar voor dit advies minder relevant zijn, maar die we toch even willen noemen. Een ander intern normerend document is bijvoorbeeld de Gedragscode van VRT Nieuws waarin de deontologische basisprincipes herhaald worden specifiek voor de online opererende nieuwsdienst van de VRT.[293] Daarnaast geven de omroepen er blijk van zich te bezinnen op recente ontwikkelingen in de media. Zo heeft de BRF een *AI-Charter*[294] en gaat het redactiestatuut van de RTBF in op eventuele samenwerkingen met *influencers* op sociale media.[295]

Codes binnen de sector

De Code van de Vlaamse Raad voor de Journalistiek[296] geldt als het zelfregulerend instrument bij uitstek die ziet op de kwaliteit van de journalistiek van de VRT. Anders dan het redactiestatuut en de deontologische code, geldt deze Code niet alleen voor de VRT, maar in principe voor alle media (alle vormen van journalistiek) die zijn aangesloten bij de Raad voor de Journalistiek.[297] De Code van de Raad voor de Journalistiek is gebaseerd op de fundamentele principes van de vrijheid van meningsuiting als mensenrecht en als pilaar van de democratische samenleving, alsmede het recht van het publiek om geïnformeerd te worden.[298] De Code van de Raad voor de Journalistiek verankert principes als journalistieke verantwoordelijkheid[299], waarheidsgetrouwheid[300], onaf-

[289] *Chapitre* 3, punt 14 van het *Règlement d'ordre intérieur au traitement de l'information et à la déontologie du personnel* van de RTBF.
[290] *Chapitre* 3, punten 14 en 15 van het *Règlement d'ordre intérieur au traitement de l'information et à la déontologie du personnel* van de RTBF. Nota bene: in dit reglement staat nog meer over verantwoordelijkheid, objectiviteit, en het onderscheiden van feiten en waardeoordelen.
[291] Dat is het *Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 23. Mai 2019 zur Organisation des Belgischen Rundfunk- und Fernsehzentrums*.
[292] Zie onder ‚*Die BRF-Redaktion und ihr journalistischer Anspruch*': https://u.brf.be/profil/leitbild/#Anker3.
[293] Gedragscode VRT Nieuws (2016), 'Gedragscode foor het online informatie- en duidingsaanbod van de publieke omroep'. Vindbaar via: https://www.vrt.be/nl/over-ons/onze-organisatie/beleid/integriteit/beroepsethiek-bij-vrt-nws.
[294] Zie ‚*Die BRF-Redaktion und ihr journalistischer Anspruch*': https://u.brf.be/profil/leitbild/#Anker3.
[295] Artikel 43bis van het *Règlement d'ordre intérieur au traitement de l'information et à la déontologie du personnel* van de RTBF (2023).
[296] Dat wordt overigens ook genoemd in punt II.D van het Redactiestatuut en deontologische code van de VRT (p. 5).
[297] De Raad voor de Journalistiek houdt ook toezicht op de naleving van deze code, zie hieronder.
[298] Code van de Raad voor de Journalistiek 2025, p. 8. Vindbaar via: https://www.rvdj.be/pagina/journalistieke-code. (Paginanummer slaat op PDF-versie van de code, te downloaden via de bijgevoegde link.)
[299] Ibid.
[300] Code van de Raad voor de Journalistiek 2025, p. 9.

hankelijkheid[301], vrijheid van informatie[302], het gebruik van de juiste methodologie[303] en het respecteren van het privéleven van personen en de menselijke waardigheid.[304]

De CDJ, kort voor *Conseil de déontologie journalistique*, heeft een Franstalige code met daarin deontologische normen voor de journalistiek. Deze code is van toepassing op de zowel de RTBF als de BRF.[305] Deze code bevat ongeveer dezelfde normen als de Code van de Vlaamse Raad voor de Journalistiek. In de preambule wordt ingegaan op het recht op informatie en vrijheid van expressie als noodzakelijke voorwaarde voor een democratie.[306] Daarbij wordt benadrukt dat journalisten het recht en de plicht hebben om het publiek op de juiste manier te informeren over zaken die van publiek belang zijn.[307] Journalisten hebben zich derhalve te houden aan de basisprincipes van onafhankelijkheid, verificatie, loyaliteit, en het dienen van het publieke belang.[308] Daarbij benadrukt deze code ook dat journalisten pogingen om hen onder druk te zetten ten bate van specifieke belangen moeten weerstaan en alleen redactionele instructies mogen volgen.[309]

2.2.3 Ombudsfunctie(s)

De VRT heeft een eigen ombudsman, die onafhankelijk van de redactie opereert. Deze ombudsman behandelt uitdrukkelijk klachten die zien op het journalistieke werk van de VRT en beoordeelt klachten aan de hand van het redactiestatuut, richtlijnen voor onpartijdigheid en de eerdergenoemde Code van de Raad voor de Journalistiek.[310] Het is daarnaast ook mogelijk om bij de Raad voor de Journalistiek zelf te klagen over journalistiek handelen, maar dan niet alleen over handelen van de VRT. De secretaris-generaal van de Raad voor de Journalistiek treedt ingeval er een klacht binnenkomt over journalistiek handelen eerst op als ombudsman die beziet of het mogelijk is een schikking te treffen, omdat de Raad geen formele uitspraak in het geschil behoeft te doen.[311] Het Vlaamse bestel behelst dus zowel een ombudsman die niet onafhankelijk is van de publieke omroep als een ombudsman (als tussenstation in ieder geval) die wel onafhankelijk is van de publieke omroep. Beide toetsen *grosso modo* aan dezelfde normen, behalve dat de ombudsman van de Raad voor de Journalistiek niet aan de interne documenten van de VRT toetst, maar wel aan de *Global Charter of Ethics for Journalists* van de Internationale Federatie van Journalisten (IFJ).[312] Niet blijkt of de ombudsman van de VRT de bevoegdheid heeft om sancties op te leggen; diens werkwijze wordt vooral beschreven als bestaande uit het toetsen aan het redactiestatuut, richtlijnen voor onpartijdigheid, de interne Gedragscode van de VRT en de Code van de Raad voor de Journa-

[301] Ibid.
[302] Ibid.
[303] Code van de Raad voor de Journalistiek 2025, p. 11.
[304] Code van de Raad voor de Journalistiek 2025, p. 12.
[305] *Kodex journalistischer Berufsethik* (Duitstalig: https://www.lecdj.be/de/berufsethik/kodex/) ofwel *Code de déontologie journalistique* (Franstalig: https://www.lecdj.be/fr/deontologie/code/).
[306] *Code de déontologie journalistique*, '*préambule*'.
[307] Ibid.
[308] Ibid.
[309] Artikel 11 *Code de déontologie journalistique.*
[310] Zo valt te lezen op de website van de VRT: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/services/ombudsman-formulier/.
[311] Dit valt te lezen op de algemene informatiepagina van de Raad voor de Journalistiek een vervolgens op de pagina van de ombudsman van de Raad voor de Journalistiek. Zie: https://www.rvdj.be/wat-de-raad-voor-de-journalistiek en https://www.rvdj.be/pagina/ombudsman-0.
[312] Die code is te vinden via de volgende link: https://www.ifj.org/who/rules-and-policy/global-charter-of-ethics-for-journalists.

listiek.[313] De Raad voor de Journalistiek heeft als ombudsman en evenmin als zelfregulerend orgaan de bevoegdheid om sancties op te leggen; de Raad vaardigt (gezaghebbende) opinies uit.[314]

De RTBF heeft een eigen ombudsfunctie, die dus niet onafhankelijk is van de omroep zelf. Deze ombudsman ontvangt vragen, meningen, kritieken en klachten van het publiek, onder meer over de journalistieke behandeling van specifieke onderwerpen.[315] De ombudsman is erop gericht dialoog op gang te brengen tussen omroep en publiek over, onder meer, verantwoordelijke journalistiek en de publieke-omroepopdracht.[316] Met vragen over auteursrecht, het recht op privéleven en portretrecht kan men ook terecht bij de ombudsman, maar bepaalde klachten die daarop betrekking hebben worden mogelijk overgedragen naar de juridische afdeling van de RTBF.[317]

De Duitstalige gemeenschap heeft een verzameling aan ombudsmannen. Er is een algemene ombudspersoon[318] en een ombudsdienst die weer doorverwijst naar een verzameling aan ombudsinstanties[319], waaronder een toegespitst op de media (binnen de gelederen van de *Medienrat*[320]). Men kan in bezwaar komen tegen het handelen van de BRF, ook via een ombudsdienst.[321] De precieze rol van degene die in relatie tot de BRF de ombudstaak heeft en waaraan gedragingen en uitingen worden afgemeten, wordt niet duidelijk.

2.2.4 Toezicht

Eerst een algemene opmerking over toezicht op de VRT. Toezicht op de naleving van de bepalingen in het Mediadecreet geschiedt in Vlaanderen door diens Regulator voor de Media[322], een (extern) zelfstandig agentschap van publiekrechtelijke aard.[323] Artikel 218 van het Mediadecreet specificeert dat de Regulator voor de Media als taak heeft om de mediaregelgeving – niet uitsluitend het Mediadecreet alleen – te handhaven en om geschillen te beslechten die met mediaregelgeving van doen hebben. Daarnaast geeft de Regulator erkenningen en vergunningen af.[324] Overigens houdt de

[313] Enige, doch niet veel, informatie over de ombudsfunctie binnen de VRT is vindbaar via de volgende link: https://www.vrt.be/heb-je-een-vraag/s/article/Hoe-werkt-de-ombudsman-van-VRT-NWS.
[314] Dat valt af te leiden uit de formulering van de taken van de Raad voor de Journalistiek op hun website: https://www.rvdj.be/pagina/werkingsreglement.
[315] Zo valt te lezen op de website van de RTBF: https://support.rtbf.be/hc/fr-fr/categories/15713299493521-M%C3%A9diation.
[316] Ibid.
[317] Ibid.
[318] Zo valt te lezen op de website van het parlement van de Duitstalige gemeenschap: https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4069/7195_read-41478/#:~:text=Das%20Amt%20der%20Ombudsperson%20wurde,Marlene%20Hardt%20dieses%20Amt%20aus.
[319] De algemene ombudsdienst van de Duitstalige gemeenschap: https://www.dg-ombudsdienst.be/nl/links.htm.
[320] De ombudsdienst gelinkt aan de *Medienrat*: https://www.dg-ombudsdienst.be/nl/medienrat.html?tl.
[321] De ombudsdienst gelinkt aan de BRF: https://www.dg-ombudsdienst.be/brf.html.
[322] Welke omroepen er onder de Vlaamse Regulator voor de Media vallen, wordt bepaald aan de hand van artikel 150/1 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[323] Artikel 215, eerste lid van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[324] Artikel 218, eerste lid van het Vlaamse Mediadecreet 2009. De Regulator kent twee kamers, die elk een afzonderlijk takenpakket hebben. Twee belangrijke taken van de algemene kamer zijn toezicht houden op de naleving van het Mediadecreet, onder meer door de publieke omroeporganisatie, en het wegnemen van inbreuken, en het houden van toezicht op de naleving door de openbare omroeporganisatie van de Beheersovereenkomst die is gesloten tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap. De kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen ziet met name toe op non-discriminatie en de bescherming van de goede zeden. Noemenswaardig

Regulator ook toezicht op de toepassing, uitvoering en naleving van de DSA en heeft deze een taak in de handhaving van de mededinging.[325]

Voor wat betreft de RTBF en de BRF geldt iets anders. Het *Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique* legt de basis voor het opzetten van een *Instance d'autorégulation de la déontologie journalistique*' (IADJ) – een zelfregulerend orgaan.[326] De CSA daarentegen is geen zelfregulerend orgaan en houdt overkoepelend toezicht op meerdere mediaorganisaties, waaronder de RTBF. De CSA opereert naast de CDJ, het *Conseil de déontologie journalistique* dat onder de IADJ valt en wel echt een zelfregulerend orgaan is, waar de BRF en de RTBF beide bij zijn aangesloten. Toezicht op de BRF wordt daarnaast gehouden door de *Medienrat* van de Duitstalige gemeenschap en een *Beirat für mediendienste* (en dus voor wat betreft journalistieke ethiek door de CDJ). Over de CDJ staat verderop meer, wanneer toezicht binnen de sector aan bod komt.

Hieronder wordt dus eerst het toezicht door externe instanties behandeld; dat is veelal toezicht op de naleving van publieke wet- en regelgeving en de equivalenten van wat in Nederland het concessiebeleidsplan heet behandeld. Daarna volgt toezicht binnen de sector, tezamen met enige opmerkingen over de interne verdeling van verantwoordelijkheden.

Toezicht op naleving van wet- en regelgeving (extern)

De Regulator voor de Media is via het houden van toezicht op de naleving van het Mediadecreet dus (mede) de instantie die toeziet op de vervulling van de publieke-omroepopdracht door de VRT. Het toezicht van de Regulator is *ex post,* maar ook aan de voorkant is een "toezichtmechanisme" ingebouwd om te bewerkstelligen dat de VRT zich in de breedte aan het Mediadecreet (en overige relevante wetgeving) houdt. Niet alleen wordt de VRT bestuurd door een raad van bestuur en een gedelegeerd bestuurder (en de aandeelhouders van de VRT)[327], maar er bestaat daarnaast de vorm van de gemeenschapsafgevaardigde die wordt aangewezen door de Vlaamse Regering.[328]

De gemeenschapsafgevaardigde heeft tamelijk uitgebreide bevoegdheden. Ten eerste ziet de gemeenschapsafgevaardigde erop toe dat de raad van bestuur van de VRT de geldende wetten en decreten in acht neemt en de Beheersovereenkomst op een behoorlijke manier uitvoert.[329] De gemeenschapsafgevaardigde is bevoegd alle relevante stukken voor de vergaderingen van de raad van bestuur en de algemene vergadering en neemt met raadgevende stem deel aan de vergaderingen

wat betreft de samenstelling van deze kamers is dat de algemene kamer bestaat uit twee magistraten en twee mediadeskundigen, terwijl de kamer ter bescherming van de onpartijdigheid en van minderjarigen (van in totaal negen leden) vier beroepsjournalisten moet bevatten. Zie verder nog artikelen 38-42, 215, 216 en 218 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.

[325] Meer specifiek: naast de DSA gaat de Regulator over de toepassing, uitvoering en naleving van Verordening (EU) 2022/1925.

[326] Artikel 1, lid 2 van het *Décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique.*

[327] Zie artikel 9 van het Vlaamse Mediadecreet 2009. Artikelen 9.3, 10, 12.3, 13 en 14 van het Vlaamse Mediadecreet 2009 gaan nog over de specifieke rol van de gedelegeerd bestuurder, die mede als taak heeft de Beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap ten uitvoer te brengen.

[328] Artikel 30, eerste lid van het Vlaamse Mediadecreet 2009.

[329] Ibid.

van de raad van bestuur.[330] De meest ingrijpende bevoegdheid is dat de gemeenschapsafgevaardigde tegen besluiten van onder meer de raad van bestuur van de VRT, die betrekking hebben op de openbare omroep-opdracht, binnen een termijn van vier dagen, in beroep kan gaan bij de Vlaamse Regering, indien hij (de afgevaardigde) van mening is dat het betreffende besluit in strijd is met de wet, decreten, besluiten of de Beheersovereenkomst. De Regering kan dat besluit vervolgens nietig verklaren.[331] Hoewel dit eventuele nietig verklaren strikt genomen geen redactionele beslissingen of direct de inhoud van journalistieke uitingen betreft, kan de Regering zich in principe – wanneer diens afgevaardigde aan de bel trekt – direct uitspreken over de naleving van de openbare omroep-opdracht door de VRT. Hierin schuilt een enorme kwetsbaarheid voor invloed van politieke grillen op het functioneren van de VRT. Onzes inziens is dat onwenselijk, en mogelijk strijdig met artikel 5, vierde lid van de EMFA.[332]

Op het eerste oog houdt de Regulator zich strikt genomen niet bezig met de naleving van journalistieke kwaliteitsnormen, behalve voor zover die kwaliteitsnormen gelezen worden in de publieke-omroepopdracht zoals vervat in het Mediadecreet 2009. Echter, de Beheersovereenkomst bevat wel enkele bepalingen (doelstellingen) die feitelijk neerkomen op een oproep tot naleving van journalistieke en deontologische normen. De Regulator moet als gezegd mede de naleving van de Beheersovereenkomst controleren en zou zo indirect toch iets van toezicht moeten houden op het aanhouden van bepaalde (inhoudelijk) aan journalistiek gerelateerde standaarden.[333] Datzelfde zou met die logica ook gelden voor de raad van bestuur van de VRT en voor de gemeenschaps-afgevaardigde die binnen de VRT opereert. En via gemeenschapsafgevaardigde zou de Vlaamse Regering dus indirect ook invloed kunnen uitoefenen. Wat de praktijk hiervan uitwijst, zal veel uitmaken. Het is niet gezegd dat het houden van toezicht op de Beheersovereenkomst per se betekent dat er invloed op journalistiek werk en op de inhoud daarvan wordt uitgeoefend, en het is wellicht ook niet wenselijk om in de Beheersovereenkomst niets over het journalistieke werk op te nemen. Toch is het ook niet wenselijk als de Regulator voor de Media invloed zou kunnen uitoefenen op de werking van de journalistiek binnen de VRT (net zoals dat voor wat betreft de Regering niet wenselijk is).

Terugkomend bij de rol van de CSA. De CSA is een van de Federatie Wallonië-Brussel onafhankelijke, bestuurlijke autoriteit die beschikt over toezicht- en sanctiebevoegdheden.[334] De CSA heeft drie verschillende organen: het *Collège d'autorisation et de contrôle*, het *Bureau d'avis* en het *Collège d'avis*.[335] De CSA houdt toezicht op de activiteiten van audiovisuele media, op basis van het *Décret relatif aux services de medias audiovisuels et aux services de partage de vidéos.* Daar valt de RTBF ook onder, maar de rol van de CSA is breder dan alleen het houden van toezicht op

[330] Ibid.
[331] Artikel 30, tweede lid Vlaamse Mediadecreet 2009.
[332] In artikel 5, lid 4 van de EMFA wordt gesteld dat de toezicht mechanismen die in het leven worden geroepen voor het houden van toezicht op *'public service media*' vrij moeten zijn van politieke inmenging.
[333] Welke bepalingen in de Beheersovereenkomst dat zijn, is hierboven reeds aan de orde gekomen.
[334] Dat is vastgelegd in het *Arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant la date d'entrée en vigueur du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'Audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore* van de Federatie Wallonië-Brussel.
[335] Zie: https://www.csa.be/faq_csa/quest-que-le-college-dautorisation-et-de-controle-cac/. Dit college wordt ingericht met oog voor de bestaande politieke stromingen binnen de federatie Wallonië-Brussel; Het *Collège d'autorisaton et de controle* staat ook genoemd in artikel 1.3-1, sub 5, van het *Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos* 2021.

de RTBF. Zo ziet de CSA toe op platforms (via toezicht op de DSA) en de implementatie van de EMFA en andere Europese regelgeving.[336] In relatie tot de RTBF geldt dat de CSA is belast met toezicht op de naleving van voor de RTBF geldende regelgeving en op de naleving van de publieke-omroepopdracht door de RTBF, via het toezicht op de naleving van het *contrat de gestion.*[337] Immers, dit contract behelst de invulling van die publieke-omroepopdracht.[338] Via de controle op het *contrat de gestion* van de RTBF heeft de CSA derhalve ook een rol bij het toezien op journalistieke kwaliteit, al vindt toezicht op de journalistiek voornamelijk intern plaats.[339]

Het *contrat de gestion* moet worden goedgekeurd door de *Conseil d'administration* van de RTBF[340], wat daarmee ook betekent dat de *Conseil* er in eigen gelederen in principe op "toeziet" dat aan die opdracht beantwoord wordt. Opvallend in dat licht is dat de *Conseil d'administration* van de RTBF in de manier waarop deze de publieke-omroepopdracht invult, dan weer wordt gecontroleerd door de regering van de Federatie Wallonië-Brussel. Op het moment dat het algemeen belang op grove wijze geschonden wordt en er afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de publieke-omroepopdracht en het *contrat de gestion*, kan de regering de *Conseil d'administration* wegsturen.[341] De RTBF kent overigens, net als de VRT, een gemeenschapsafgevaardigde, maar die heeft niet dezelfde (toezicht) bevoegdheden als de gemeenschapsafgevaardigde als die van de VRT.[342]

Binnen de BRF zelf is het hoogste orgaan *Verwaltungsrat*; deze raad ziet derhalve toe op de publieke-omroepopdracht van de BRF en de uitwerking van het *Geschäftfürungsvertrag*. Interessant hieraan is dat deze *Verwaltungsrat* wordt verkozen door het parlement van de Duitstalige gemeenschap.[343] Sterker, de verhouding in het parlement moeten zich vertalen naar de verhoudingen – in politieke zin – binnen de *Verwaltungsrat.*[344] De regering van de Duitstalige gemeenschap in België kan zich overigens met raadgevende stem wel laten vertegenwoordigen in de vergaderingen van de *Verwaltungsrat.*[345]

Extern toezicht op de activiteiten van de BRF wordt gehouden door de *Medienrat* – een regulerend orgaan die onafhankelijk opereert.[346] De leden van deze Raad worden echter wel direct door de

[336] Een indruk daarvan is te krijgen op de website van de CSA: https://www.csa.be/reperes/.
[337] Artikel 9.1.2-3 van het *Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos* 2021.
[338] Ibid; Artikelen 3 en 8 van het *Décret RTBF 1997*. ("Art. 8.§ 1er. *Le contrat de gestion conclu entre la Communauté et l'entreprise détermine les règles et modalités selon lesquelles l'entreprise remplit sa mission de service public. En contrepartie, la Communauté française alloue à l'entreprise une subvention annuelle suffisante et met à disposition de l'entreprise les fréquences hertziennes nécessaires*.")
[339] Punt 48 *Contrat de Gestion RTBF.*
[340] Artikel 10, vierde lid, onder 1 *Décret RTBF 1997.*
[341] Artikel 12, lid 4 van het *Décret RTBF 1997.*
[342] Artikel 31, tweede lid van het *Décret RTBF 1997:* "*Les commissaires du Gouvernement assistent aux réunions du Conseil d'administration, du comité permanent et de la commission paritaire. Ils peuvent se faire communiquer, par l'intermédiaire de l'administrateur général, tout document qu'ils jugent utile pour l'exercice de leurs fonctions*."
[343] Artikel 8 van het *Dekret BRF 1986*.
[344] Ibid.
[345] Artikel 12 van het *Dekret BRF 1986.*
[346] Artikel 101, eerste lid van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021.

regering verkozen.[347] Deze *Medienrat* gaat over de naleving van het *Dekret vom 1. März 2021 über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.*[348] Naast wat algemeen, niet als journalistieke kwaliteit gerelateerde taken[349], ziet de *Medienrat* er onder meer op toe dat de AVMD richtlijn geïmplementeerd wordt en dat de bepalingen uit de richtlijn inroepbaar zijn.[350] Ook ziet de *Medienrat* toe op de naleving van concentratieregels en op de ‚omzetting' van de EMFA.[351] Naast de *Medienrat* bestaat er ook een *Beirat für Mediendienste der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, welke vooral een adviserende rol heeft.[352] Zowel de *Medienrat* als de *Beirat* hebben weinig tot niets van doen met journalistieke kwaliteit.

In een gesloten bestel zoals dat van België bestaat niet zoals in Nederland de mogelijkheid een omroep uit het publieke bestel te plaatsen, wat de reguliere sancties des te belangrijker maakt, nu die er mogelijk mede toe dienen om journalistieke kwaliteit te borgen. Daarom nog een aantal aanvullende opmerkingen over sanctioneren door de afzonderlijke toezichthouders in relatie tot de borging van de journalistieke kwaliteit en journalistieke programmering.

De Vlaamse Regulator voor de Media houdt als gezegd in principe toezicht op de wijze waarop de VRT invulling geeft op diens wettelijke publieke-omroepopdracht en op de naleving door de VRT van normen opgenomen in wet- en regelgeving van publiekrechtelijke aard (zoals het Vlaamse Mediadecreet); de VRT heeft zelf in principe de leiding over diens programmering en neemt verschillende aanbodsmerken bij de hand om programmering tot stand te brengen. Het aanbod moet aan zekere kwaliteitseisen beantwoorden, net zoals de VRT andere verplichtingen heeft (vastgelegd in de Beheersovereenkomst). De Regulator houdt zich eveneens bezig met het verlenen van toegang tot radio en televisie doordat particuliere omroeporganisaties de Regulator in kennis moeten stellen van hun wens om in België uit te zenden.[353] De sancties die wegens overtreding van de bepalingen in het Mediadecreet (dan wel de DSA[354])kunnen worden opgelegd door (de algemene kamer van) de Regulator voor de Media beslaan in dat verband mede het opheffen van een zendvergunning en het schorsen of opheffen van de erkenning van een omroeporganisatie, maar die sancties lijken de aanbodsmerken van de VRT niet te raken. De Regulator zal dus niet voor de VRT kunnen besluiten, bij wijze van sanctie, dat de VRT niet meer van een bepaald merk mag afnemen en kan zo die merken niet 'uit het bestel zetten'. Het is derhalve aannemelijk dat conflicten en sancties inzake specifieke programma's (of specifiek aanbod) van de publieke omroep, die verband houden met de naleving van journalistieke normen, intern worden beslecht dan wel opgelegd. Andere sancties van de Regulator inzake de naleving van het Mediadecreet (en de Beheersovereenkomst) blijven

[347] Artikel 101, tweede lid van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021.
[348] Artikel 102 van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021.
[349] Artikel 112 van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021.
[350] Zo valt te lezen op de website van de *Medienrat*: https://www.medienrat.be/gesetzgebung/.
[351] Ibid.
[352] Artikel 126 van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021.
[353] Artikel 139, 219 en 243 van het Vlaamse Mediadecreet 2009.
[354] Artikel 228 lid 2 van het Vlaamse Mediadecreet 2009; Daarin staan ook de andere sanctiebevoegdheden en mogelijkheden van de algemene kamer van de Regulator opgesomd.

natuurlijk wel mogelijk, zoals hierboven reeds is uiteengezet. Enige 'noodknop' in het Vlaamse bestel grijpt in ieder geval niet via de Regulator in in de programmering van de publieke omroep.

Voor de RTBF lijkt iets soortgelijks te gelden. Ook de RTBF is ingevolge artikel 1 van het *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)* zelf aangewezen om te besluiten over diens programmering. De CSA kan sancties opleggen wanneer er een schending heeft plaatsgevonden van de verschillende wetten en decreten die zien op audiovisuele media of van verplichtingen die zijn opgenomen in het *contrat de gestion*.[355] De sanctiebevoegdheden van de CSA zien, net als de bevoegdheden van de Regulator, onder meer op het schorsen van bepaalde programma's, het terugtrekken van een programma of video, en een schorsing van een vergunning.[356] Ten aanzien van de RTBF blijft echter gelden, zoals hieronder ook nader wordt uitgewerkt, dan sancties van de CSA niet zien op journalistiek maar strikt gaan over overtreding van wet- en regelgeving; waar het journalistieke inhoud betreft moet de CDJ in ieder geval betrokken worden.[357] De CSA kan de RTBF dus niet opleggen niet meer met bepaalde aanbieders in zee te gaan omwille van de borging van de journalistiek.

De BRF gaat eveneens over de eigen programmering.[358] De *Medienrat* kan, indien de BRF zich niet aan de bepalingen in de tweede titel van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen* 2021 (inzake uitzendingen mediadiensten, waaronder de BRF) houdt, sancties opleggen waaronder ook de opschorting van een uitzending.[359] Het betreft dan, echter, geen overtreding van journalistieke normen waar deze sanctie op kan volgen; de voornaamste normen die verband houden met journalistiek in het decreet van 2021 – in artikel 7 – vallen niet binnen titel 2 en daarop zijn de betreffende sancties niet van toepassing.

Toezicht op journalistieke normen binnen omroepen en de sector

Toezicht op de naleving van het redactiestatuut en de deontologische code van de VRT is eerst en vooral de taak van de (hoofd)redactie VRT zelf.[360] Dat is ook logisch; deze instrumenten zien op het redactionele werk en het onafhankelijk opereren van de redacties. Daarnaast heeft de VRT een deontologische adviesraad. Deze adviseert de (hoofd)redactie, zowel gevraagd als ongevraagd, over deontologische kwesties en zorgt ervoor dat de redacties van de laatste ontwikkelingen op dat vlak op de hoogte blijven.[361] De adviezen zijn in principe openbaar.[362] Daarnaast kan de deontologische

[355] Artikel 9.2.2-1 lid 1 *Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos* 2021.
[356] Ibid.
[357] Artikel 4 van het *Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instande d'autorégulation de la déontologie journalistique* 2009; J.F. Furnémont & T. Kersevan Smokvina, *European co-regulation practices in the media: comparative analysis and recommendations with a focus on the situation in Serbia*, een studie voor de *Regulatory Authority of Electronic Media* van Servië, 2017, p. 39. Vindbaar via: https://rm.coe.int/european-co-regulation-practices-in-the-media/16808c9c74.
[358] Artikel 1 van het *Dekret BRF* 1986.
[359] Artikel 138 van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen* 2021.
[360] Punt 15 (onder 'Bevoegdheden') van het Redactiestatuut en de deontologische code van de VRT.
[361] Punt 21 van het Redactiestatuut en de deontologische code van de VRT.
[362] Ibid.

adviesraad optreden als interne geschil beslechter wanneer een geschil ziet op beroepsethische kwesties.[363]

Naast deze deontologische adviesraad kent de VRT een redactieraad, een representatief orgaan voor de nieuwsdienst van de VRT.[364] De journalisten werkzaam voor de nieuwsdienst kiezen uit hun midden vertegenwoordigers.[365] Ook deze raad van zowel gevraagd als ongevraagd advies geven en houdt de laatste ontwikkelingen bij. Deze raad wordt geraadpleegd door de hoofdredactie wanneer deze een andere lijn voorstaat in relatie met redactioneel beleid.[366] Voor wat betreft de kort genoemde gedragscode van VRT nieuws is het opnieuw de (hoofd)redactie die het toezicht houdt. De redactie wordt daarbij desgewenst bijgestaan door een manager beroepsethiek, die steekproefsgewijs kan toetsen of men zich aan de betreffende codes houdt, ten bate van eventuele bijsturingen.[367]

Net als Nederland kent Vlaanderen een Raad voor de Journalistiek, welke mede op initiatief van de Vlaamse vereniging voor journalisten en verschillende mediaorganisaties is opgericht.[368] De VRT is aangesloten bij de Raad. De Raad voor de Journalistiek bestaat uit vertegenwoordigers van de journalistieke professie van uitgeverijen, omroepen en andere mediaorganisaties.[369] De Raad houdt toezicht op de naleving van de Code van de Raad voor de Journalistiek, welke code mede is gebaseerd op de *Global Charter of Ethics for Journalists*.[370] De Raad voor de Journalistiek houdt toezicht voornamelijk op basis van vragen of klachten van burgers over journalistiek handelen.[371] Als gezegd treedt de Raad op als ombudsman ingeval er een klacht over journalistiek handelen wordt ingediend. De Raad kan ook uit eigen beweging een onderzoek starten wanneer dat nodig wordt geacht.[372]

Extern toezicht op de RTBF wordt gehouden door de CSA. De CSA houdt in relatie tot de RTBF toezicht op de naleving van de normen in het *contrat de gestion*, waar ook enkele journalistieke normen in staan.[373] Borging van de journalistieke kwaliteit binnen de RTBF geschiedt ook intern. Zo is de RTBF verplicht om binnen eigen gelederen een vertegenwoordiging van journalisten in het leven te roepen, welk orgaan mede betrokken moet worden bij de wijziging van redactioneel beleid.[374] De RTBF kent daarnaast een *Comité de déontologie*. Dit comité heeft voornamelijk een adviesrol, bovenop de taak om recente ontwikkelingen in relatie tot de journalistieke deontologie te

[363] Ibid.; Procedures voor geschillen van deontologische aard staan in punt 23 en verder van het Redactiestatuut en de deontologische code van de VRT.
[364] Punt 18 van het Redactiestatuut en de deontologische code van de VRT.
[365] Ibid.
[366] Ibid.; Volgens punt 15 van het Redactiestatuut en de deontologische code van de VRT staat iedere hoofdredacteur garant voor de onafhankelijkheid van diens redactie.
[367] Par. 5 van de Gedragscode van VRT Nieuws.
[368] Zie de website van de Raad voor de Journalistiek: https://www.rvdj.be/wat-de-raad-voor-de-journalistiek.
[369] Artikel 2 van het Werkingsreglement van de Raad voor de Journalistiek. Vindbaar via: https://www.rvdj.be/pagina/afdeling-ii-organisatie.
[370] Dit Charter is van de Internationale Federatie voor Journalisten. Vindbaar via: https://www.ifj.org/who/rules-and-policy/global-charter-of-ethics-for-journalists.
[371] Artikel 1 van het Werkingsreglement van de Raad voor de Journalistiek. Vindbaar via: https://www.rvdj.be/pagina/afdeling-i-opdracht.
[372] Ibid.
[373] Artikel 9.1.2-3 van het *Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos*.
[374] Dat volgt uit artikel 19bis van het *Décret RTBF 1997*.

signaleren en om er meer in het algemeen op toe te zien dat het reglement waarin de interne aangelegenheden van de RTBF staan, wordt nageleefd.[375]

De AADJ is binnen de Franstalige gemeenschap opgezet als *association pour autorégulation*, waar de CDJ onder valt. De totstandkoming van de CDJ is voer geweest voor hevige discussies tussen de overheid van de Franstalige gemeenschap en de CSA, welke al eerder dan de CDJ bestond.[376] De achtergrond van het ontstaan van de CDJ is dat er aanvankelijk geen mogelijkheid was om in het algemeen inbreuken op de journalistieke ethiek ergens voor het voetlicht te brengen; men leunde op de individuele media in kwestie om misstanden aan te pakken. De CSA weet zich namelijk gebonden aan specifieke normen die moeilijk toestaan om journalistieke ethiek te handhaven. Zodoende was een zelfregulerend orgaan nodig en dat werd de CDJ.[377] Het resultaat van de onderhandelingen in dit verband is dat er een gedeelde verantwoordelijkheid geldt van de CSA en de CDJ, waarover meer onder het kopje 'verhoudingen tussen toezichthouders'.

Als gezegd is de CDJ er als zelfregulerend orgaan voor verantwoordelijk om, onder meer, de RTBF en de BRF te houden aan de binnen de journalistieke sector in de Franstalige gemeenschap en Duitstalige gemeenschap in België geldende deontologische codes. De CDJ treedt in dat verband mogelijks op als ombudsman (bemiddelaar) in geschillen en geeft advies, zowel aan de sector als aan de overheid, over ontwikkelingen op deontologisch gebied.[378] De CDJ heeft uitdrukkelijk als domein de deontologie binnen de media, maar – kort vooruitlopend op de volgende paragraaf – de taakverdeling tussen CSA (voor de RTBF) en de CDJ kan nog weleens onduidelijk zijn. In elk geval dient de CSA zaken door te verwijzen naar de CDJ wanneer deze binnen de reikwijdte van de CDJ liggen.[379]

2.2.5 Verhoudingen tussen toezichthouders

De verschillende toezichthouders binnen een bestel hebben zich tot elkaar te verhouden. In dit onderdeel zullen we enkele opvallende zaken in die onderlinge verhoudingen uitlichten. Om te beginnen is het goed om te merken dat er tegen de besluiten van de afzonderlijke toezichthouders, van regulerende aard, in beroep kan worden gegaan bij de Belgische Raad van State. Dat geldt dus voor besluiten genomen door de Regulator voor de Media[380], de CSA en de *Medienrat*[381]. Deze

[375] Punt 46 van het *Règlement d'ordre intérieur relative au traitement de l'information et à la déontologie du personnel* van de RTBF. Nota bene: dat comité intervenieert in complexe zaken, brengt jaarlijks verslag uit (aan de redactie(s)) over relevante jurisprudentie en andere ontwikkelingen in het kader van de deontologie, en schrijft (confidentiële) adviezen over deontologische kwesties.
[376] Furnémont & Kersevan Smokvina 2017, p. 39.
[377] Ibid.
[378] Zie hierover de website van het CDJ: https://www.lecdj.be/fr/le-conseil/mission/. Note bene: Op deze plek zijn ook het interne reglement van de CDJ en de AADJ te vinden en een aanwijzing van hoe artikel 4 van *Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instande d'autorégulation de la déontologie journalistique* 2009 toe te passen.
[379] Artikel 4 van het *Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instande d'autorégulation de la déontologie journalistique* 2009.
[380] Zie onder meer artikel 4, eerste lid van 30 juni 2006, Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media. Nota bene: De besluiten van de Regulator voor de Media vermelden in welke gevallen er beroep ingesteld kan worden bij de Raad van State.
[381] Artikel 142 van het *Dekret über die Mediendienste und die Kinovorstellungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2021.

besluiten zullen, naar de aard van de toezichtstaken van deze toezichthouders, grotendeels niet gaan over de inhoud van journalistieke uitingen. Het kan dan, bijvoorbeeld, wel gaan over erkenningen en vergunningen van omroepen binnen het bestel.

Naast dat dit 'toezicht op de toezichthouder' is belegd bij de Raad van State is het in het Belgische bestel, evenals in Nederland, enigszins een wirwar aan verantwoordelijkheden. Neem bijvoorbeeld de VRT. Daarbij ontstaat het volgende beeld. Toezicht op de naleving van het Vlaamse Mediadecreet wordt gehouden door de Regulator, achteraf, maar meer aan de voorkant vanwege de betrokkenheid van de gemeenschapsafgevaardigde bij de raad van bestuur van de VRT en de mogelijkheid van deze afgevaardigde om besluiten van de raad van bestuur aan de regering voor te leggen ter nietigverklaring. De Beheersovereenkomst van de VRT wordt gesloten met inspraak van stakeholders in de sector, goedgekeurd door de regering, intern gehandhaafd door de raad van bestuur en de gemeenschapsafgevaardigde, en opnieuw (extern) door de Regulator. In principe gaan die actoren niet over journalistieke kwaliteit, maar via de Beheersovereenkomst zouden ze daar in theorie wel iets over te zeggen kunnen hebben. Het redactiestatuut van de VRT en bijbehorende deontologische code worden primair door de redacties zelf gehandhaafd, maar ook door de gedelegeerd bestuurder van de VRT, die weer onder controle staat van de raad van bestuur. De journalistieke normen die binnen de sector zijn afgesproken worden door de Raad voor de Journalistiek geborgd, nadat de redacties en individuele journalisten zich er in hun werkzaamheden aan moeten houden. Het is gissen wie in dit verband het laatste woord heeft over de journalistieke kwaliteit. Mogelijk is dat wel de regering, of de Raad van State. Mogelijks is het de sector zelf.

Op de werkzaamheden van zowel de BRF als de RTBF wordt toezicht gehouden door een samenspel van verschillende actoren. Het betreft hier in wezen een mengvorm van intern en extern toezicht. De drie centrale toezichthouders zijn de CSA, de *Medienrat* en de CDJ. CSA en *Medienrat* zijn regulerende orgaan die losstaan van de sector, en zijn op allerlei verschillende terreinen naast toezicht houdt de CSA zich bijvoorbeeld ook bezig met implementatie van onder meer de EMFA en de AVMD. De CDJ is een zelfregulerend orgaan met een eigen codex, waaraan de aangesloten organisaties zich hebben te houden. Zodoende zijn de CSA en de *Medienrat* vergelijkbaar met het Nederlandse Commissariaat voor de Media, en de CDJ met de Raad voor de Journalistiek.

Er is enige onduidelijkheid over de rolverdeling tussen CDJ en CSA en *Medienrat*. Dat zullen we kort uitleggen aan de hand van de verhouding CDJ en CSA.[382] In het *Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instande d'autorégulation de la déontologie journalistique* is een en ander bepaald over de verdeling van taken over de beide instanties. Een klacht die binnenkomt bij de CSA en alleen ziet op journalistieke ethiek moet direct worden doorgesluisd naar de CDJ.[383] Als een zaak, echter, zowel over journalistieke ethiek als meer in het algemeen over de naleving van mediarechtelijke wetgeving gaat, dan is eerst de CDJ en daarna de CSA aan zet, waarbij de CSA in principe het oordeel van de CDJ overneemt. Is de CSA het niet

[382] In principe geldt echter voor zowel de *Medienrat* als de CSA dat ze klachten doorsturen naar de CDJ op het moment dat ze buiten hun rechtsmacht vallen. Andersom geldt dat ook; wanneer de CDJ een klacht binnenkrijgt die ziet op audiovisuele zaken, moet die klacht naar de *Medienrat* of de CSA. Zie ook AADJ, "*Note d'interprétation de l'article 4 du décret du 30 avril* 2009", op. cit., p. 1.
[383] Zie vooral artikel 4 van het *Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instande d'autorégulation de la déontologie journalistique* 2009; Furnémont & Kersevan Smokvina 2017, p. 39.

eens met de CDJ, dan moeten ze hun beider opvattingen zien te verzoenen.[384] Daar is op zich niks mee mis, behalve dat de CSA zo in theorie de CDJ kan overtroeven zelfs al gaat een geschil over ethiek. Daarbij: stel dat er een klacht wordt ingediend door ten minste drie politieke partijen die zetelen in het parlement van de Franstalige gemeenschap, dan is de CSA in principe exclusief bevoegd, ongeacht de inhoud van de klacht.[385] Zo beschouwd is er eigenlijk geen hard onderscheid tussen de jurisdicties van de CSA en de CDJ.

Deze taakverdeling tussen CSA en CDJ heeft recent weer aandacht gekregen. De Raad van State moest zich buigen over een besluit van de CSA.[386] De CDJ intervenieerde in de desbetreffende zaak met een eigen standpunt over het ethische aspect ervan. De CSA ging mee met in opvatting van de CDJ, maar wierp wel de vraag op welke van de twee instanties nou wanneer rechtsmacht heeft. Het hierboven geschetste beeld laat ruimte voor alternatieve interpretaties. De CSA wil met name weten wat een programma tot een informatief programma maakt, omdat de CDJ daar in principe bij betrokken worden, en wat er moet gebeuren met programma's van informatieve aard die ook onder de door de CSA te handhaven audiovisuele wet- en regelgeving vallen.[387] Kortom: wat te doen met de twijfelgevallen is ongewis.

2.3 Frankrijk

Het Franse omroepbestel wacht reeds enige tijd op een voorgenomen hervorming: *France Télévisions*, *Radio France* en het *Institut National de l'Audiovisuel* (INA) moeten onder één noemer gebracht worden. Deze nieuwe organisatie, een *holding* die *France Médias* zal heten wanneer de hervormingsplannen definitief akkoord zijn bevonden, moet onder meer de allocatie van financiële middelen optimaliseren ten bate van toekomstige investeringen.[388] De huidige allocatie van financiële middelen aan de Franse publieke omroep geschiedt via de centrale overheid. Een aandeel van de Btw-opbrengsten komen toe aan de publieke omroep op grond van artikel 2, tweede lid van de *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, doch met name sinds de inwerkingtreding van de *Loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public (1)* (met die wet ging men af van de eerdere tegemoetkoming voor een licentie en ging men over op uitbetaling van een deel van de Btw-inkomsten; deze wijziging wakkerde zorgen aan over politieke invloed op de publieke media[389]). Het precieze bedrag wordt per jaar in een aparte begrotingswet afgesproken. Tegelijkertijd mag de publieke omroep ook

[384] Furnémont & Kersevan Smokvina 2017, p. 39.
[385] Ibid.
[386] *Conseil d'État*, arrest n° 262.987 van 15 april 2025.
[387] Ibid.; Zie ook berichtgeving over de uitkomst van de zaak op de website van de CSA: https://www.csa.be/144569/competences-csa-cdj-le-csa-prend-acte-de-la-decision-du-conseil-detat-et-appelle-a-une-clarification-legislative-pour-consolider-la-securite-juridique/.
[388] Dat benadrukten de Franse afgevaardigden in gesprekken met de Europese Commissie in het kader van diens rechtsstaat rapportering over 2025. Zie: Europese Commissie, *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in France*, 8 juli 2025, p. 11. Vindbaar via: https://commission.europa.eu/document/download/a237330c-e02b-4298-b589-d93d4e6ceb3a_en?filename=14_1_63946_coun_chap_france_en.pdf.
[389] A. Ouakrat & G. Bienvenu, *Monitoring Media Pluralism in the European Union: Results of the MPM2025*, gepubliceerd door EUI (Robert Schuman Centre), juni 2025, p. 8; Politieke beïnvloeding is meer in zijn algemeenheid een probleem in relatie tot de Franse publieke omroep, zie bijvoorbeeld ook p. 33 van de *Media Pluralism Monitor*.

eigen middelen aanwenden. In ieder geval moeten de *contrats d'objectifs et de moyens* worden voorgelegd aan het parlement en toezichthouder Arcom.[390]

Naast de optimalisatie van de allocatie van financiële middelen zijn de hervormingsplannen gestoeld op de idee dat de publieke media in Frankrijk niet kunnen achterblijven bij, onder meer, de grote streamingplatforms.[391] Desalniettemin is de benodigde wetswijziging (een hervorming van de wetgeving ziend op publieke, audiovisuele media als geheel) een tijd op de lange baan geschoven, mede door de ontwikkelingen rondom COVID-19 en wegens het ontbinden van het Franse parlement door President Macron in juni 2024, om vervolgens in de Senaat te worden goedgekeurd, en daarna door de *Assemblée Nationale* te worden afgekeurd om verschillende redenen.[392]

Een belangrijke reden voor de vertraging is de kritiek op de voorgenomen hervorming in relatie tot de pluriformiteit van het aanbod van de Franse publieke omroep. Gezien de *Media Pluralism Monitor* 2025 is het gerechtvaardigd om de staat van het pluralisme van de Franse media met enige zorg te bekijken; met name bevooroordeelde berichtgeving ten aanzien van de politiek is een probleem.[393] Men vreest dat de hervorming zal zorgen voor het afkalven van de redactionele vrijheid.[394] Dat heeft er mede mee van doen dat het beoogde *France Médias* onder leiding zou komen te staan van een rijk met bevoegdheden bedeelde CEO (*président-directeur*), verkozen door de Franse media-regulator Arcom (waarvan de voorzitter wordt aangesteld door de Franse president) voor een termijn van vijf jaar, welke ook meteen aan het hoofd zou komen te staan van *France Télévisions, Radio France* en het *Institut National de l'Audiovisuel*.[395] Ondertussen worden er manieren gezocht om wat van de spanningen omtrent deze voorgenomen hervormingen te ondervangen, zoals het vastleggen van een nieuwe permanente financieringswijze van de publieke

[390] Artikel 53 *Loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* (hierna: *Loi Léotard* 1986).
[391] De komst van dit rapport werd aangekondigd door het Franse ministerie van cultuur. Het persbericht is hier te lezen: https://www.culture.gouv.fr/presse/communiques-de-presse/la-ministre-de-la-culture-confie-une-mission-d-accompagnement-sur-la-reforme-de-gouvernance-de-l-audiovisuel-public-a-laurence-bloch.
[392] Europese Commissie, *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in France*, 8 juli 2025, p. 11 (voetnoot 82); Over het verworpen voorstel is ook bericht op de website van de *Assemblée Nationale*. Hier vindbaar: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/reforme-de-l-audiovisuel-public-et-souverainete-audiovisuelle-rejet-de-la-proposition-de-loi.
[393] Europese Commissie, *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in France*, 8 juli 2025, p. 21; Zelfs de onafhankelijkheid van toezichthouder Arcom wordt bevraagd. De organisatie zou in het voordeel van rechts-extreme politieke partijen en politici werken. Tegelijkertijd heeft Arcom recordboetes opgelegd aan de (commerciële) zenders van Vincent Bolloré, een Franse miljardair en zakenman *Rassemblement National* actief steunt. Arcom zou de bevoegdheden die het heeft om te sanctioneren niettemin onvoldoende inzetten tegen, met name, rechts-populistische mediagiganten zoals Bolloré. Zie hierover ook A. Ouakrat & G. Bienvenu, *Monitoring Media Pluralism in the European Union: Results of the MPM2025*, gepubliceerd door EUI (Robert Schuman Centre), juni 2025 (p. 7 & 8 & 19 & 30).
[394] Die kritiek komt onder meer van parlementariërs ter linkerzijde. Zie daarover bijvoorbeeld L. Geslin, "*All you need to know about France's public broadcasting reform"*, op Euractiv.com. Hier vindbaar: https://www.euractiv.com/section/politics/news/all-you-need-to-know-about-frances-public-broadcasting-reform/.
[395] Dat staat in artikel 47.7 van de beoogde nieuwe wet, in de versie aangenomen door de Senaat in tweede lezing. Zie *Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle*. Hier vindbaar onder "*Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture*": https://www.senat.fr/tableau-historique/ppl22-545.html.

audiovisuele media, via de opbrengsten van de BTW.[396] Dergelijke ingrepen worden veelal gepresenteerd als zijnde van praktische aard, maar vergen tegelijk een doordenking van waar de publieke omroep ten diepste om draait.

In een recent rapport[397] worden enkele uitgangspunten geformuleerd die binnen het nieuwe bestel zouden moeten gelden. Het rapport benadrukt dat voor een moderne, publieke, audiovisuele mediaorganisatie, informatie de voornaamste prioriteit moet zijn. Zo dienen de publieke audiovisuele media een baken te zijn in de strijd tegen desinformatie: '*Ses rédactions, à France Télévisions comme à Radio France, assurent le tri et la validation des informations selon des critères déontologiques forts, et participent ainsi à la bonne santé de la démocratie*.'[398] Informatie moet met oog voor journalistieke ethiek geselecteerd en gecontroleerd worden; tegelijk is dat een oproep de democratie te dienen. Daarnaast is er volgens het rapport een bezinning nodig op een realiteit waarin mensen steeds minder lineaire televisiekijken en *influencers* gedeeltelijk de dienst uitmaken in het medialandschap.[399]

Vooralsnog houdt het huidige bestel stand, bestaand uit de hierboven genoemde drie onderdelen (televisie, radio, en nationaal audiovisueel instituut). In deze bijdrage ligt de nadruk op *France Télévisions* – waaronder verscheidene nationale en regionale zenders vallen: France 2, France 3 (inclusief regionale afsplitsingen), France 4, France 5 en France Info – en in beperktere mate op *Radio France*. Naast de net genoemde zenders beschikt *France Télévisions* over een aantal online platforms.[400] *France Télévisions* is een *holding*, welke gevormd is door de fusie van enkele voorheen losstaande entiteiten, opgezet bij wet in 2000.[401] Aan het hoofd van de organisatie staan een *conseil d'administration*[402], diens *président*[403], enkele comités en een adviesorgaan ten aanzien van de programma's.[404] *France Télévisions* en *Radio France* zijn bij wet aangewezen als de mediaorganisaties die samen de publieke omroep vormen.[405] Frankrijk heeft derhalve een gesloten bestel, met dien verstande dat er een centrale omroep is, met weliswaar verschillende aanbieders van programma's daarbinnen (zoals France 2 en France 3). Op de formulering van de opdracht van de publieke omroep in Frankrijk wordt hieronder ingegaan, na enkele opmerkingen over de meer algemene bescherming van media- en communicatievrijheid in Frankrijk.

---

396 Europese Commissie, *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in France*, 8 juli 2025, p. 11.
397 L. Bloch, T. Cargill & R. Wadjinny-Green, *Mission d'accompagnement à la constitution d'une holding France Médias*, 13 juni 2025. Vindbaar via: https://snj-rf.fr/wp-content/uploads/2025/06/Rapport-Bloch-AV-Public.pdf.
398 Ibid., pp. 9-10.
399 Ibid.
400 F.J.C. Blázquez, M. Cappello, J.T. Milla & S. Valais, *Gouvernance et indépendance des médias de service public,* IRIS *Plus* 2022-1, par. 3.6.
401 Dat is *Loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*. Vindbaar via: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000402408/, dus de *Loi Léotard 1986*; Zie ook *Loi n° 86-897 du 1 août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse*.
402 Artikel 47-1 *Loi Léotard* 1986.
403 Artikel 47-4, onder 1 en 2 *Loi Léotard* 1986.
404 Artikel 46 *Loi Léotard* 1986.
405 Artikel 44 *Loi Léotard* 1986.

2.3.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)

De publiekrechtelijke normering van de media in Frankrijk is deels ondergebracht in de zogeheten *Loi Léotard*, of *Loi relative à la liberté de communication*, waarin derhalve ook meer algemene bepalingen zijn opgenomen die zien op (tele)communicatie. Daarnaast zijn voor de publieke omroep van belang het *Décret portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions* – daarin staan meer programma-gerelateerde doelstellingen[406] – en het *Décret fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions* – waarin regels zijn opgenomen over de taakstelling van *France Télévisions.*

Fundamenteler zijn de Franse Grondwet en de *Loi sur la liberté de la presse*. Mediavrijheid beperkt deel uit van de Franse Grondwet. Artikel 34 vermeldt dat het recht (*statuts*) civiele en fundamentele rechten moet waarborgen, waaronder ook begrepen de vrijheid en onafhankelijkheid van de media.[407] Belangrijker voor de bescherming van de vrije pers en de publieke omroep is dus de *Loi sur la liberté de la presse*.[408] Deze wet ziet vooral op de geschreven pers, maar ook voor het tot stand brengen van journalistiek werk in andere vorm is de wet op een paar punten relevant. Zo wordt het brongeheim van alle journalisten beschermd, met daarbij aan nadruk op '*leur mission de service public*'.[409] Daarbij geldt dat journalisten niet onder druk mogen worden gezet om bepaalde uitingen te doen en kunnen deze slechts strikt gehouden worden aan de deontologische standaarden die voor hen gelden.[410] De *Loi Léotard* (*Loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*) legt eveneens een basis voor vrije communicatie, in het bijzonder ook voor audiovisuele diensten, en is eigenlijk de belangrijkste wet voor wat betreft de verankering van de publieke omroep in Frankrijk.[411] In diezelfde wet is geregeld dat Arcom (de mediatoezichthouder in Frankrijk, waarover hieronder meer) gehouden is erop toe te zien dat de aanbieders van televisie- en radiodiensten, waaronder de publieke omroep, op basis van eerlijkheid en onafhankelijkheid opereert en sluit in dat verband overeenkomsten met deze diensten.[412]

Formulering van de publieke-omroepopdracht en de normering van de journalistiek

De publieke-omroepopdracht in Frankrijk komt op nog twee andere plaatsen in de wet tot uitdrukking. Voor audiovisuele media in het algemeen is in de *Loi Léotard* een publieke opdracht opgenomen voor zowel *France Télévisions* als *Radio France*. Beide *sociétés* staan in dienst van het algemeen belang en streven na in dienst te staan van het publiek.[413] De programma's die *France Télévisions* en *Radio France* aanbieden, moeten (onder meer) uitgaan van constitutioneel

[406] Zie artikel 1 van het 1 *Décret n° 2009-1263 du 19 octobre 2009 portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions.* Nota bene: Meer algemene taakbeschrijvingen staan ook in artikel 44, lid I van de *Loi Léotard* 1986 voor *France Télévisions* en artikel 44, lid III voor *Radio France*.
[407] Artikel 34 *Constitution Française* 1958. Vindbaar via: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958.
[408] *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.* Vindbaar via: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722
[409] Artikel 2 *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.*
[410] Artikel 2bis *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.*
[411] Artikelen 1 en 3 van de *Loi Léotard* 1986.
[412] Artikel 3 van de van de *Loi Léotard* 1986.
[413] Artikel 43-11 van de *Loi Léotard* 1986.

verankerde, democratische principes en moeten van hoogwaardige kwaliteit zijn.[414] Daarbij: eerlijkheid, onafhankelijkheid en pluralisme in relatie tot informatie en de verschillende uitingen moeten hoog in het vaandel staan.[415] Redacties moeten in dat licht onafhankelijk opereren.[416] Tegelijkertijd is in de *Loi Léotard* bepaald dat de rechten die journalisten genieten niet afhankelijk zijn van, onder meer, de inhoud van hun opvattingen.[417] Journalistieke *vrijheid* is op die manier dus ook geborgd. De vrijheid, onafhankelijkheid en pluralisme van audiovisuele media zijn daarnaast verankerd in de *Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias* (2016); deze wet vult de bepalingen uit de *Loi Léotard* op verschillende punten aan.[418]

De taken van *France Télévisions* zijn daarnaast vastgelegd in het zogeheten *cahier des charges*. Dit *cahier* legt de verplichtingen van *France Télévisions* in relatie tot diens programmering vast. Ook in dit *cahier* wordt benadrukt dat *France Télévisions* zich te houden heeft aan waarden als pluralisme en diversiteit, mede in relatie tot de programmering en uitdrukkelijk ook in het redactioneel beleid.[419] Dat kan worden opgevat als enige vorm van normering van de journalistiek in dit verband. Dat geldt ook voor de nadruk die in het hoofdstuk over de publieke omroep en televisie specifiek gelegd wordt op eerlijkheid, transparantie, onafhankelijkheid en pluralisme in informatievoorziening.[420] Deze waarden worden binnen de gelederen van de Franse publieke omroep, radio of televisie, geborgd door een *comité relatif a l'honnêteté, à l'indépendence et au pluralisme de l'information et des programmes*, welk comité Arcom dient te verwittigen van de stand van zaken omtrent haar bevoegdheden.[421] Eveneens binnen de gelederen van de Franse publieke omroep gelden specifieke waarborgen voor journalistiek personeel, waaronder dat de rechten die zij als werknemers genieten niet afhankelijk zijn van zaken als hun politieke voorkeur; zo'n waarborg staat in dienst van het journalistieke werk, zij het impliciet.[422]

Naast dat er in de Franse wet een cahier des charges is vastgelegd, wordt er ook periodiek een *contrat d'obectifs et de moyens* gesloten tussen *France Télévisions*, *Radio France*, *France Médias Monde* en het *Institut national de l'audiovisuel* en de Franse overheid.[423] Daarin zijn verder geen normen inzake journalistiek opgenomen.

[414] Ibid.
[415] Ibid.
[416] Artikel 44, lid 1 onder 7 van de *Loi Léotard* 1986.
[417] Artikel 57 sub 1 *Loi Léotard* 1986.
[418] *Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias* (1); Op grond van die wet zijn journalisten onder meer gerechtigd om zich te verweren tegen druk van buitenaf en hun bronnen verregaand te beschermen, hetgeen overigens ook als uitwerking gezien kan worden van Europeesrechtelijke normen inzake de rechten van journalisten.
[419] Artikel 2 en 3 van het *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions*.
[420] Artikel 35 van het *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions* ; Artikel 3-1 van de *Loi Léotard* 1986.
[421] Artikel 35-1 van het *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions*; Artikel 30-8 van de *Loi Léotard* 1986.
[422] Artikel 57 van de *Loi Léotard* 1986.
[423] Artikel 53-1 van de van de *Loi Léotard* 1986*;* Blázquez, Cappello, Milla & Valais 2022, p. 54.

2.3.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)

Binnen de sector zijn verschillende codes vindbaar die zien op de borging van journalistieke kwaliteit en aanverwante normen, zoals de deontologie en onafhankelijkheid. Deze codes lijken direct aan elkaar verwant te zijn en zijn afkomstig van een verzameling aan organisaties.

In het *Charte d'étique* van *France Télévisions* zelf worden de rechten en plichten van de werknemers uiteengezet, niet uitsluitend gericht op journalisten. Wel is er een en ander in bepaald over ethische en deontologische standaarden, het respecteren van diversiteit en de waardigheid van mensen.[424] Daarnaast wordt in het *Charte d'étique* de onafhankelijkheid van de politiek benadrukt, vervat in een oproep aan de medewerkers van *France Télévisions* om in professioneel verband geen politieke uitingen te doen.[425] Daarenboven wordt benadrukt dat de werknemers van *France Télévisions* zich aan die standaarden te houden hebben, onder verwijzing naar de bronnen waaruit deze voortvloeien.[426] Onder meer wordt verwezen naar de *Loi Léotard* en naar de wet inzake de persvrijheid, het *cahier des charges*, en de aanbevelingen van de Franse CSA (welke sindsdien is opgegaan in Arcom[427]), die hierboven reeds aan de orde zijn geweest.

Eveneens wordt verwezen naar codes die gelden binnen de sector, waaronder het *Accord collectif*. De journalistieke vakbond – het *Syndicat national des journalistes* (SNJ) – lijkt binnen de sector een belangrijke rol te hebben, in ieder geval voor wat betreft de regulering van de rechten en verplichtingen van journalisten. Het *Accord* – gesloten tussen France Télévisions en de relevante vakbonden, waaronder die voor journalisten – handelt onder meer over de correcte journalistieke handelswijze en de rol van journalisten in de publieke sfeer.[428] Daarnaast is er in dit *Accord* afgesproken (2013) dat er binnen de organisatie een commissie aangesteld diende te worden die journalistieke ethiek zou borgen, en is er bepaald dat de organisatie *France Télévisions* journalisten die voor haar werken moet bijstaan wanneer er zij in een juridisch geschil betrokken worden.[429]

Het *Syndicat national des journalistes* heeft ook een eigen deontologische code: het *Charte d'éthique professionelle des journalistes.* Daarin wordt het recht van het publiek op kwalitatief hoogwaardige informatie vooropgesteld als leidend principe voor de journalistiek, tezamen met de vrijheid van informatie en pluralisme.[430] De verantwoordelijkheden van de journalistiek staan hierin dus voorop.

Binnen het Franse bestel is er naast dit *syndicat* en naast de regels binnen de omroep(en) zelf ook een *Conseil de déontologie journalistique et de médiation* (CDJM). Deze organisatie fungeert als een soort klankbord voor journalisten en redacteuren en is mede in het leven geroepen om het

[424] *Charte d'éthique France Télévisions*, p. 20-21. Vindbaar via: https://www.francetelevisions.fr/groupe/nos-engagements/charte-dethique-47.
[425] *Charte d'éthique France Télévisions,* p. 24-25.
[426] *Charte d'éthique France Télévisions,* p. 20-21.
[427] Zo valt onder meer te lezen op de oude website van de CSA, zie: https://www.csa.fr/.
[428] Zie de collectieve overeenkomst gesloten tussen de SNJ en *France Télévisions*, *Accord collectif d'entreprise France Télévisions*, pp. 170-171 (*Livre 3 : dispositions spécifique aux journalistes, titre 1 : principes professionnels*). Vindbaar via : https://snj-francetv.fr/wp-content/uploads/ACCORD-COLLECTIF-DENTREPRISE-FTV.pdf.
[429] *Accord collectif d'entreprise France Télévisions*, par 1.6 en 1.7 op pp. 175-176.
[430] *Syndicat national des journalistes*, *Charte d'étique professionelle des journalistes.* Vindbaar via: https://www.snj.fr/charte-dethique-professionnelle-des-journalistes/94.

vertrouwen van het publiek in de journalistiek te versterken; dit is derhalve geen zelfregulerend orgaan in strikte zin.[431] De CDJM is vergelijkbaar met de Nederlandse Raad voor de Journalistiek. De CDJM heeft geen eigen code, maar werkt met het *Charte d'éthique professionelle des journalistes* van het SNJ, de München declaratie inzake *des droits et devoirs des journalistes* en het kader van de Internationale Federatie voor Journalisten.[432] Het CDJM doet ook aanbevelingen aan de sector.[433]

2.3.3 Ombudsfunctie(s)

Om te beginnen: Frankrijk heeft geen ombudsman (*médiateur*) specifiek voor de media, noch voor de publieke omroep. Er is derhalve geen ombudsman die binnen het Franse bestel een rol heeft bij het verzekeren van journalistieke kwaliteit. Wel is het zo dat de nationale ombudsman van Frankrijk, de *Défenseur des Droits*[434] in principe klachten kan behandelen van journalisten die gedurende hun werk met schendingen van hun rechten te maken hebben gekregen.[435] Daarnaast hebben *France Télévisions* en *Radio France* allebei wel een eigen interne ombudsman. De ombudsmannen van *France Télévisions* reageren op klachten of opmerkingen van kijkers, welke natuurlijk kunnen gaan over de behandeling van informatie door de omroep, maar tegelijkertijd is bepaald dat de ombudsman geen rol mag hebben in redactionele aangelegenheden.[436] Voor de ombudsman van *Radio France* geldt eveneens dat deze opmerkingen van (in dat geval) luisteraars behandelt.[437] In beide gevallen gaan de ombudsmannen niet over de journalistiek binnen de omroepen, hoewel ze wel klachten zullen behandelen van kijkers en luisteraars die te maken kunnen hebben met journalistieke kwaliteit. De *médiateurs* dienen met name het observeren van trends, het op gang brengen van dialoog en geven advies over de zaken die bij hen terechtkomen. Ze hebben binnen de omroepen een onafhankelijke positie en hebben geen sanctiebevoegdheid en stellen ook geen regels. Wel kan de ombudsman, of dat nu binnen *France Télévisions* of *Radio France* is, het *comité relatif a l'honnêteté, à l'indépendence et au pluralisme de l'information et des programmes* inschakelen om bepaalde trends of incidenten te onderzoeken (welk comité dan weer naar Arcom kan gaan met een verzoek tot handhaving).[438]

---

[431] Vindbaar op de website van het CDJM: https://cdjm.org/presentation/.
[432] Zo staat vermeld op de website van het CDJM: https://cdjm.org/les-chartes/.
[433] Zo staat vermeld op de website van het CDJM: https://cdjm.org/recommandations/; Nota bene: Behalve de genoemde normen hebben sommige zenders van de publieke omroep in Frankrijk zelf ook nog bepaalde codes, zoals *FranceInfo*, zie: https://www.franceinfo.fr/charte-deontologique.html.
[434] Het instituut van de ombudsman (*Défenseurs des Droits*) is verankerd in de Franse Grondwet, artikel 71, lid 1. Vindbaar via: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958.
[435] De journalisten vakbond (de SNJ) heeft bijvoorbeeld al eens zaken van journalisten die tijdens een demonstratie belaagd waren doorverwezen naar de *défenseur de droits*. Zie *Fonds pour une Presse* Libre, "Press freedom in France is threatened by crisis, concentration and a lack of independence", 25 april 2024, via: https://eu.boell.org/en/2024/04/25/press-freedom-france#:~:text=The%20National%20Union%20of%20Journalists,to%20the%20Human%20Rights%20Ombudsman.
[436] Aldus de website van *France Télévisions*: https://www.francetelevisions.fr/et-vous/a-votre-ecoute/les-mediateurs.
[437]Aldus de website van *Radio France*: https://mediateur.radiofrance.com/.
[438] Artikel 30-8 van de *Loi Léotard* 1986.

2.3.4 Toezicht

Toezicht op naleving van wet- en regelgeving (extern)

Het toezicht op de publieke omroep is in het Franse bestel grotendeels in handen van Arcom[439], of *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numerique*. Aan het hoofd van Arcom staat een college, bestaand uit een president en acht overige leden.[440] De president van Arcom wordt benoemd door de President van de Franse Republiek, in samenspraak met het parlement (beide kamers). De overige leden worden aangewezen door het parlement en daarnaast door de Franse Raad van State en het Hof van Cassatie.[441] Onder het college ressorteren verscheidene werkgroepen en directies, waaronder een werkgroep die toeziet op pluralisme en deontologie ten aanzien van informatie en programmering.[442]

De belangrijkste missie van Arcom, zoals ook blijkt uit de verwoording van artikelen 2 en 3 van de *Loi Léotard*, is om de vrijheid van expressie en de vrijheid van communicatie via audiovisuele media te garanderen.[443] Daar horen ook de borging van kwaliteit in de programmering van audiovisuele media en van de naleving van beroepsethiek bij, wat de voorzichtige conclusie rechtvaardigt dat Arcom de kwaliteit van journalistieke uitingen mede handhaaft of dat althans zou kunnen doen.[444] Arcom kan in dat kader voorstellen doen om de programma's van de publieke omroep te verbeteren.[445] Arcom is daarnaast belast met de borging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de publieke, audiovisuele media, in het bijzonder de onafhankelijkheid van de politiek.[446] Arcom kijkt in dat verband niet slechts naar de inhoud van een enkel programma, maar beschouwt de uitingen en het gedrag van de betreffende omroep(dienst) in zijn geheel.[447] Tegelijkertijd ziet Arcom erop toe dat de verschillende stemmen in de samenleving afdoende worden vertegenwoordigd.[448]

In verband met de verantwoordelijkheid van Arcom in de bescherming van de vrijheid van expressie en communicatie kan zij als geschillen beslechter optreden wanneer de feiten die aanleiding geven tot het geschil in kwestie van dien aard zijn dat er afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van expressie, het pluralistische karakter van de betreffende uitingen, of aan de uitvoering van de

[439] Behalve dat omroepen zelf ook een rapportageverplichting hebben aan het parlement over het uitvoeren van het '*contrat d'objectifs*' gesloten met de Franse regering. Zie artikel 53-II van de *Loi Léotard 1986*; Arcom heeft overigens niet alleen de taak om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving door verschillende media-organisaties, waaronder de publieke omroep, maar houdt toezicht op de communicatiesector in het algemeen. Zie C. Bigot, "La liberté de communication dans la loi du 24 août 2021, les nouvelles obligations de collaboration des plateformes sous le contrôle de l'ARCOM", *Légipresse* 2022, 67, p. 38.
[440] Artikel 4 van de *Loi Léotard* 1986; Op de website van Arcom staat ook een en ander over de interne organisatie: https://www.arcom.fr/nous-connaitre/notre-institution/gouvernance.
[441] Artikel 4 van de *Loi Léotard* 1986.
[442] Zie de website van Arcom: https://www.arcom.fr/nous-connaitre/notre-institution/gouvernance.
[443] Zie de website van Arcom: https://www.arcom.fr/nos-missions; Dit is ook verankerd in de *Loi Léotard* 1986, artikel 3-1.
[444] Artikelen 1 en 3 van de *Loi Léotard* 1986; Het handelen van Arcom is overigens mede gestoeld op bepalingen in de wet van 1881 aangaande persvrijheid (smaad en laster) in Frankrijk en het Franse burgerlijk wetboek (bescherming van privacy).
[445] Artikel 3-1 van de *Loi Léotard* 1986.
[446] Ibid.; Blázquez, Cappello, Milla & Valais 2022, p. 55.
[447] Zo is bepaald in een uitspraak van het *Conseil d'État*, 13 février 2024, n° 463162, *Association Reporters sans frontières*.
[448] Artikel 3-1 van de *Loi Léotard* 1986.

publieke-omroepopdracht.[449] In die zin ziet Arcom dus toe op de vervulling van de publieke-omroepopdracht en op het toezicht wat betreft het *cahier des charges*; Arcom brengt advies uit aan de Franse regering over de inhoud en uitvoering van het *cahier des charges* en over de uitvoering van het *contrat d'objectifs et de moyens*.[450] Daarnaast houdt de organisatie nu, sinds de inwerkingtreding van de DSA, ook toezicht op online platforms, zoals het Nederlandse Commissariaat voor de Media eveneens doet.[451] Daarbij is Arcom als daartoe aangewezen autoriteit bezig de implementatie van de EMFA in goede banen te leiden en bezint de autoriteit zich op een verbetering van diens pluriformiteitstoets ten aanzien van de Franse media.[452]

Arcom is in verband met diens toezichtstaken bevoegd verschillende sancties op te leggen, waaronder het schorsen van programma's en het opleggen van boetes.[453] Voor het opleggen van sancties gelden een aantal algemene voorwaarden, waaronder dat sanctionering gerechtvaardigd dient te zijn en derhalve wordt gemotiveerd.[454] Daarnaast houdt Arcom ook de regel aan altijd eerst een informele waarschuwing te geven wanneer er sprake zou zijn van niet-naleving van enig voorschrift, gevolgd door een formele aanmaning, en later eventueel een sanctie.[455]

Arcom lijkt geen bijzondere rol te hebben in het toezicht op de journalistiek op zichzelf. Mede in het licht van de geslotenheid van het publieke-omroepbestel, met in de wet aangewezen publieke omroepen die niet zonder tussenkomst van de wetgever 'uit het bestel' geplaatst kunnen worden, zijn de eigen sanctiebevoegdheden van Arcom in het bijzonder van belang. Dat zijn immers de voornaamste pressiemiddelen in handen van de publieke toezichthouder om de publieke omroep(en) aan publiekrechtelijke standaarden te houden, inclusief de standaarden die zien op journalistiek. Sancties in dat verband worden bijvoorbeeld opgelegd wegens schending van het principe van onafhankelijkheid[456] dan wel wegens vooringenomenheid of 'oneerlijkheid van informatie'.[457] In verband met dat tweede voorbeeld zou er sprake zijn van niet-naleving van '*l'obligation d'honnêteté et de rigueur dans la présentation et le traitement de l'information*.'[458] Het ligt in de rede dat Arcom, mede gelet op de wettelijke taken die Arcom heeft, met een dergelijk motief ook sancties opgelegd kunnen worden aan de publieke omroep(en). Daarnaast kan Arcom, wanneer de redactie van een audiovisuele mediadienst zich niet aan de eigen plichten houdt, bijvoorbeeld eisen

[449] Artikel 17-1 van de *Loi Léotard* 1986.
[450] Artikelen 48 en 53 van de *Loi Léotard* 1986.
[451] Europese Commissie, *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in France*, 8 juli 2025, p. 10.
[452] Ibid.
[453] Artikelen 48-1 tot 48-10 van de *Loi Léotard* 1986.
[454] Artikel 42-7 van de *Loi Léotard* 1986.
[455] Zie bijvoorbeeld artikel 42-4 van de *Loi Léotard* 1986.
[456] Bijvoorbeeld opgelegd aan aan Rusland gelieerde media, mede in het licht van Europese sancties. Zie: https://www.arcom.fr/presse/larcom-demande-la-cessation-de-la-diffusion-de-chaines-russes-sous-sanctions-europeennes.
[457] Dat is wel een zeldzaam motief voor sanctionering. Zie: https://www.liberation.fr/checknews/cnews-et-christine-kelly-sanctionnees-par-larcom-pour-manquement-a-lhonnetete-de-linformation-une-decision-rarissime-20240124_FJ3MEUOO7RDKJACYX6HIF2IOKA/.
[458] Ibid.

stellen aan de uitzending van een bepaald programma.[459] Als men zich dan niet aan die voorschriften houdt, kan later een sanctie volgen (bijvoorbeeld een geldboete).[460]

Toezicht op journalistieke normen binnen omroepen en de sector (intern)

Binnen de omroep en de sector wordt op de naleving van journalistieke – en andere – normen eveneens toegezien. Binnen de gelederen van *France Télévisions* is het *comité d'éthique*[461] verantwoordelijk voor de naleving van het *charte d'étique* van de omroep. Het comité stelt jaarlijks een rapport op over de stand van zaken binnen de omroep wat betreft de naleving van de leidende principes van eerlijkheid, onafhankelijkheid en pluralisme en stelt Arcom op de hoogte van eventuele schendingen van die principes.[462] Intern en extern toezicht onderhouden derhalve een wisselwerking met elkaar.

Het *Conseil de déontologie journalistique et de médiation* (CDJM) houdt zich als gezegd bezig met kwesties omtrent de journalistieke deontologie. Het *Conseil* is een overkoepelend, zelfregulerend orgaan voor alle Franse media en opereert (derhalve) onafhankelijk van de overheid en de omroepen. Hoewel het CDJM toeziet op de journalistieke ethiek, houdt ze zich uitdrukkelijk niet bezig met redactionele keuzes of redactioneel beleid; beide moeten volledig vrij blijven. Desondanks laat het CDJM zich wel uit over zake die de professionele ethiek vinnen de journalistieke sector in Frankrijk aangaan, ofwel op basis van een klacht ofwel uit eigen beweging. Het CDJM is niet bevoegd om sancties op te leggen, maar heeft eerder een constructieve rol in het verbeteren van het onderscheidenlijk vermogen van journalistieke uitingen.[463]

Het *Syndicat national des journalistes* (SNJ) is als vakbond met name bezig met het beschermen van de rechten van journalisten, de vrijheid van informatie, de journalistieke ethiek, de kwaliteit van informatie, de onafhankelijkheid van redacties en de bescherming van journalistieke bronnen.[464] Zoals hierboven reeds is beschreven, heeft het SNJ eigen standaarden waaraan zij toetst.

2.3.5 Verhoudingen tussen toezichthouders

De toezichthouders in het Franse bestel lijken goeddeels van het elkaar afgezonderde taken te hebben en elkaar derhalve niet in de weg te zitten. Dat betekenis niet dat de reikwijdte van de taken van de toezichthouder(s) altijd evident zijn. De Franse Raad van State houdt toezicht op Arcom, doordat daar de besluiten genomen door Arcom kunnen worden aangevochten.[465] Dat betekent ook dat de Raad van State in voorkomende gevallen de rol van Arcom kan bijsturen. Zo heeft de Raad van State in een recente zaak, na beroep door *Reporters sans frontières*, bepaald dat Arcom – anders dan waar de toezichthouder eerst vanuit ging – bij het toetsen van de pluriformiteit in het aanbod van een bepaalde zender, rekening moet houden met alle deelnemers aan een bepaald programma

[459] Artikel 42-4 van de *Loi Léotard* 1986.
[460] Ibid.
[461] *Radio France* heeft een *comité d'éthique*: https://www.radiofrance.com/comite-ethique-de-radio-france
[462] De taken van het *comité d'éthique* van *France Télévisions* staan op hun website: https://www.francetelevisions.fr/groupe/nos-engagements/comite-dethique-51.
[463] Aldus de website van het CDJM: https://cdjm.org/presentation/.
[464] In verband met de bescherming van journalisten heeft het SNJ samen met de *Association de la presse judiciaire* een '*guide de defense des journalistes'* opgesteld. Zie: https://www.snj.fr/guide-de-defense-du-journaliste/1492.
[465] Artikel 42-8 van de *Loi Léotard 1986.*

en dus naar de vertegenwoordiging van geluiden over de breedte van de programmering door de betreffende zender.[466] Een dergelijke toets raakt mogelijk aan de inhoud van het desbetreffende programma.

Naast de Raad van State kan de premier ook bijsturen. De premier kan Arcom voor publicatie van bepaalde besluiten verzoeken om het besluit opnieuw te overwegen. Het gaat dan om besluiten als bedoeld in artikelen 22 en 27 van de *Loi Léotard* – daarin gaat het over frequentieverdeling, reclame, en bijvoorbeeld de aankoop van distributierechten van films.[467]

2.4 Duitsland

De *öffentlich-rechtlicher Rundfunk* (*ÖRR*) of de *öffentlich-rechtlichen* – zoals de Duitse publieke omroep te boek staat – beslaat een belangrijke helft van het Duitse duale *Rundfunksystem* (ook wel: de *duale Rundfunkordnung*)[468] en omvat een flink aantal entiteiten.[469] Waar het publieke-omroepstelsel in Duitsland op hoofdlijnen uit ARD, ZDF en Deutschlandradio bestaat, zijn die weer onder te verdelen in een grote hoeveelheid regionale kanalen.[470]

De ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland) heeft negen regionale omroepen onder zich (in alfabetische volgorde): Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (HR), Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), Norddeutscher Rundfunk (NDR), Westdeutscher Rundfunk (WDR), Radio Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), Saarländischer Rundfunk (SR) en Südwestrundfunk (SWR).[471] Ook deel van de ARD-constellatie vormt Deutsche Welle, een internationaal georiënteerde omroep die een radiozender, televisiezender, website in dertig talen en een journalistenopleiding omvat.[472] Daarmee valt de ARD als geheel te typeren als een alliantie tussen de Duitse openbare regionale omroepen (*Landesrundfunkanstalten*) enerzijds en wereldomroep Deutsche Welle anderzijds.

ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) wordt in tegenstelling tot de ARD niet nader onderverdeeld op regionaal vlak.[473] ARD en ZDF komen elkaar tegen in de zogeheten *Gemeinschaftsprogramme* 3sat, Arte, Funk, KiKa (Kinderkanal) en Phoenix. Die gemeenschappelijkheid ligt in verschillende dingen besloten. Zo is 3sat een kanaal voor (cultuur)programma's dat niet alleen door ARD en ZDF gezamenlijk, maar in aanvulling daarop ook door de Oostenrijkse en Zwitserse publieke omroep wordt gefinancierd. Arte (*Association Relative à la Télévision Européenne*) is juist weer half Duits

[466] CE, 13 février 2024, n° 463162, *Association Reporters sans frontières*; Zie over die zaak ook: https://www.conseil-etat.fr/actualites/pluralisme-et-independance-de-l-information-l-arcom-devra-se-prononcer-a-nouveau-sur-le-respect-par-cnews-de-ses-obligations
[467] Artikel 6 van de *Loi Léotard 1986.*
[468] Vgl. o.a. F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 44 en 70. Zie voor een toegankelijk overzicht bijv. ook Steffen Grimberg (Heinrich Böll Stiftung), 'Überblick: Was sind Öffentlich-Rechtliche Medien', https://www.boell.de/de/was-sind-oeffentlich-rechtliche-medien.
[469] Zie bijv. Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Medien von A bis Z*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2021, p. 11 en T. Held, 'Rundfunksystem', in Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Medien von A bis Z*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2021, p. 301-305.
[470] Over de (complexe) invloed van de toenemende digitalisering op deze globale structuur, zie H. Gundlach, 'ARD, ZDF und Deutschlandradio in der digitalen Transformation,' in: *MedienWirtschaft* 20.4 (2023), p. 13-21.
[471] ARD, 'Das ist die ARD', ard.de, laatst geraadpleegd op 12 september 2025.
[472] ARD, 'Deutsche Welle', ard.de, laatst geraadpleegd op 12 september 2025.
[473] ZDF, 'So ist das ZDF organisiert', zdf.de, 18 september 2025, laatst geraadpleegd op 23 september 2025.

(Arte Deutschland), half Frans (Arte France) van karakter en wordt om die reden voor 50 procent medegefinancierd door Frankrijk – ook in dit kader zijn ARD en ZDF partners.[474] Funk, KiKa en Phoenix zijn respectievelijk de gezamenlijke jeugd-, kinder- en informatiezender van ARD en ZDF.

Tot slot maakt de nationale radiozender Deutschlandradio onderdeel uit van de publieke omroep in Duitsland.[475] Deutschlandfunk, Deutschlandfunk Kultur en Deutschlandfunk Nova zijn de drie radiostations die onder deze omroep vallen.

De regels voor financiering van de publieke omroep in Duitsland zijn te vinden in de verdragen tussen de zestien Duitse deelstaten, waaronder het *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag* (RBeitrStV) – een verdrag dat specifiek ziet op de bijdragen aan de publieke omroep, meer in het bijzonder op de heffing van een verplichte omroepbijdrage. In het *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag* (RFinStV) wordt vervolgens geregeld hoe hoog de geïnde bijdragen moeten zijn (§8) en hoe ze over de omroepen worden verdeeld (m.n. §9). Het *Medienstaatsvertrag* (MStV) werkt, als breed interstatelijk mediaverdrag dat ziet op de structuur en taken van de omroepen, de voorwaarden voor financiering nader uit. Aan de ÖRR ligt gemengde financiering (*Mischfinanzierung*) ten grondslag, wat inhoudt dat de kosten deels worden gedekt met omroepbijdragen (*Rundfunkabgaben* of *Rundfunkbeiträge*), en deels met reclame-inkomsten, en in aanvulling daarop met sponsoring en overige inkomsten.[476] De ratio daarachter is dat zo enerzijds de onafhankelijkheid van de omroepen ten opzichte van de staat wordt gewaarborgd, en aan de andere kant de onafhankelijkheid van al te sterke commerciële invloeden.[477] Waar de *Rundfunkbeiträge* aanvankelijk (tot 2013) alleen bijdragen waren die betaald werden door mensen die feitelijk over een ontvangstapparaat beschikten, is die nu verbonden aan het bezit van een woning of permanente vestiging, zelfs als daar geen radio of televisie wordt gebruikt (zie (§ 2 en 6 RBeitrStV).[478] Om die reden is discussie geweest over de vraag of de *Rundfunkbeiträge* feitelijk niet toch een soort verkapte belasting waren. Het BVerfG oordeelde in 2018 echter dat de omroepbijdrage in lijn met het *Grundgesetz* is.[479] Voor de reclame-inkomsten,[480] die een ander en kleiner deel van de *Mischfinanzierung* uitmaken, geldt dat ze niet te hoog mogen zijn om te sterke invloed van adverteerders te voorkomen.[481] Sponsoring[482] is in aanvulling hierop mogelijk, behalve bij nieuws- en actualiteitenprogramma's; sponsoring is na 8 uur 's avonds en op zondag en nationale feestdagen niet toegestaan. Ook tele-

[474] Zie ook paragraaf 2.3 van dit rapport over de verhouding met Frankrijk vanuit Frans perspectief.
[475] Deutschlandradio, 'Unternehmen', deutschlandradio.de, laatst geraadpleegd op 3 september 2025.
[476] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 73. Vgl. over dit onderwerp D. Dörr, 'Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, seine Finanzierung und die Diskussion um die Beitragsstabilität', *MedienWirtschaft* 20.3 (2023), algemeen. Zie over die discussie nader D. Dörr, 'Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Probleme und Perspektiven', voordracht Mainz Media Forum aan de Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, mainzer-medieninstitut.de, https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Doerr_Vortrag-Finanzierung-des-oeffentlich-rechtlichen-Rundfunks.pdf, algemeen.
[477] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 73.
[478] Vgl. ook F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 72. Aanleiding was enerzijds dat veel mensen hun bijdrage niet betaalden en dat er vandaag de dag ook een heleboel via niet-traditionele apparaten wordt gekeken en geluisterd (zoals via smartphones).
[479] BVerfG NJW 2018, p. 3223.
[480] Zie voor een definitie § 2, Abs. 2 Nr. 7 MStV.
[481] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 73.
[482] Zie voor een definitie § 2 Abs. 2 Nr. 10 MStV.

shopping en *Produktplazierung* maken deel uit van de ondersteunende financieringsmogelijkheden, blijkens het MStV.[483]

Van belang voor een beter begrip van het publieke-omroepbestel in Duitsland is enerzijds de federale structuur van het Duitse staatsbestel en anderzijds de historische context die ten grondslag ligt aan de omroepen.[484] Die beide aspecten zijn namelijk terug te zien in de manier waarop het Duitse mediarecht is vormgegeven: het is een combinatie van regelingen van de *Bund* (federale staat) en de *Bundesländer* samen. Overkoepelend geldt dat de wetgevende bevoegdheden in het federale stelsel dat Duitsland kenmerkt zijn verdeeld tussen *Bund* en *Bundesländer*. Artikel 70 *Grundgesetz* bepaalt dat wetgevende bevoegdheden toekomen aan de *Bundesländer* voor zover die niet aan de *Bund* zijn toegewezen bij monde van de Duitse grondwet. In de praktijk geldt dat voor een heleboel bevoegdheden, maar het mediarecht is dan juist weer een van de belangrijkste gebieden waarop de *Bundesländer* veel bevoegdheden hebben, die dus niet bij de *Bund* liggen.[485] Het federale parlement kan alleen de omroepinfrastructuur reguleren.[486] Dat hangt op zichzelf dan weer samen met de historische context van de Tweede Wereldoorlog. Daaruit vloeit namelijk voort dat er enerzijds sterke nadruk kwam te liggen op het uitsluiten van staatsinmenging in het omroepbestel, en anderzijds dat het belang van de pluraliteit van meningen dusdanig werd benadrukt na de oorlog dat het waarborgen daarvan volgens velen een publieke aangelegenheid zou moeten zijn.[487]

Ook in de huidige samenstelling van het omroepbestel zijn duidelijke sporen van de oorlog tot op de dag van vandaag te zien. Zo is de ARD voortgevloeid uit in de Tweede Wereldoorlog door de bezetters opgerichte radiozenders. Die zenders (toen: BR, HR, Radio Bremen, Süddeutscher Rundfunk in Württemberg-Baden, Südwestfunk in de Franse zone, Nordwestdeutscher Rundfunk in de Britse zone, met een adviserende stem voor RIAS (Rundfunk im Amerikanischen Sektor)) richtten op 9 januari 1950 de ARD op. Bij die oprichting werd de volledige onafhankelijkheid van de leden in de vorm benadrukt; samenwerking tussen de omroepen moest centraal staan, want met gecentraliseerde *Rundfunk* wilde men na de centralisering van de omroepen door het nazibewind – die de federale structuur van het stelsel zoals die sinds omstreeks 1920 het stelsel van de *Bundesländer* weerspiegelde had doorkruis – niets meer van doen hebben.

ZDF ontstond als centrale non-profittelevisieomroep met een breed bereik. Belangrijker in historische context is dat de oprichting van ZDF in wezen een reactie vormde op het mislukte initiatief van christendemocratisch bondskanselier Konrad Adenauer om een privaat-commerciële zender op te tuigen die door de *Bundesregierung* gesteund zou worden (*Freihes Fernsehen Gesellschaft*). Volgens Adenauer was het aandeel sociaaldemocraten binnen de omroep (ARD, NWDR) en het persbureau (DPA) te hoog. Eerst werd *Freies Fernsehen GmbH (FFG)* opgericht – financieel gesteund door de *Bund* –, waaruit vervolgens *Deutschland Fernsehen GmbH* ontsproot. SPD-lidstaten verzetten zich op hun beurt tegen deze ontwikkelingen en spanden een zaak aan bij het *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) die later de boeken in zou gaan als het eerste *Rundfunk-*

[483] Zie § 2 Abs. 2 Nr. 11 MStV respectievelijk § 2 Abs. 2 Nr. 12 MStV.
[484] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 42.
[485] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 17.
[486] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 27.
[487] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 42 en pagina 69 e.v.

urteil en daarmee als een jurisprudentiële mijlpaal voor de Duitse mediavrijheid,[488] omdat het BVerfG het initiatief-Adenauer ongrondwettelijk verklaarde in februari 1961; de *Bund* had niet de bevoegdheid om een eigen omroep te initiëren.[489] Het omroepstelsel en bijbehorend omroepbeleid moest uitsluitend een zaak zijn van de deelstaten, en niet van de *Bund*. Desalniettemin bleek de roep om een tweede omroep dermate aanwezig dat de deelstaten uiteindelijk samen het initiatief tot oprichting van ZDF (*Zweites Deutches Fernsehen*) namen (23 maart 1961). Bij de start van de uitzendingen op 1 april 1963 werd de reeds ontwikkelde infrastructuur van *FFG* gebruikt.

Ook voor de derde en laatste hier te bespreken tak van de Duitse publieke omroep Deutschlandradio) geldt een specifieke historische context. Deutschlandradio begon met uitzenden op 1 januari 1994, en vormt de belichaming van de Duitse hereniging na de val van de Berlijnse Muur in 1989: reeds opgezette omroepen zochten elkaar op in een nieuwe organisatievorm die anders dan bijvoorbeeld de ARD niet primair op de regio, maar op de informatiedekking voor heel Duitsland gericht was.[490]

Al met al geldt voor Duitsland, zoals voor meer Europese landen, dat de huidige samenstelling van de publieke omroep sterk historisch geworteld is. Nieuwe omroepen zouden in theorie licenties kunnen aanvragen onder de vigerende regels die betrekking hebben op het medialandschap in het algemeen en de publieke omroep in het bijzonder. In de praktijk is het echter niet heel waarschijnlijk dat zich op landelijk niveau nieuwe publieke omroepen melden, gezien de financiële drempels en de bestaande infrastructuur, waarin een aantal omroepen het publieke landschap dus al voor lange tijd kleuren.

Bovenstaande historisch relevante feiten in acht nemend valt te concluderen dat het Duitse publieke-omroepbestel zoals we dat vandaag de dag kennen als samenspel tussen ARD, ZDF en Deutschlandradio, sterk gevormd is door negatieve ervaringen met verregaande centralisatie aan de ene kant (Tweede Wereldoorlog) en segregatie aan de andere kant (Berlijnse Muur). Die ervaringen zijn te herkennen in de Duitse normering van de journalistiek, die in de volgende paragraaf wordt besproken.

2.4.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)

Dit onderdeel over externe normering van de journalistiek in Duitsland valt uiteen in twee delen. Allereerst komt de formulering van de publieke-omroepopdracht zoals die geldt binnen het Duitse stelsel aan de orde, die primair herleidbaar is tot bepalingen in het Duitse *Grundgesetz*. Daarna wordt aandacht besteed aan andere publiekrechtelijke normen betreffende de borging van journalistieke kwaliteit, vrijheid en onafhankelijkheid.

[488] Overigens stond de mediavrijheid in latere Rundfunkurteile veel explicieter centraal; bij het eerste *Rundfunkurteil* (BVerfG 28 februari 1961, 2 BvG 1/60 (Erstes Rundfunkurteil), BVerfGE 12, 205) ging het meer om de oprichtingsbevoegdheid ten aanzien van omroepen.
[489] BVerfG 28 februari 1961, 2 BvG 1/60 (Erstes Rundfunkurteil), BVerfGE 12, 205.
[490] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 25-26.

De formulering van de publieke-omroepopdracht

Ook in Duitsland zijn publieke omroepen wettelijk belast met een opdracht, die het programma-aanbod van die omroepen beïnvloedt. Algemeen beschouwd is dat een opdracht die *Rundfunk* als een zaak van algemeen belang beschrijft en als belangrijk onderdeel bij vrije meningsvorming. Dat is een specifieke invulling van, ten eerste, artikel 5, *Absatz* 1 *Grundgesetz* (GG), waarin de *Rundfunkfreiheit* staat beschreven – daarbij heeft de constitutionele rechter aangetekend dat het gaat om *dienende Freiheit.*[491] Het is een formulering die specifiek dit vijfde GG-artikel kenmerkt.[492] De nadere implicaties en verder uitwerking van artikel 5 GG zijn met name in de jurisprudentie van het BVerfG aan de oppervlakte gekomen; in de zogeheten *Rundfunkurteile*. Zo heeft het BVerfG heeft in zijn jurisprudentie uitdrukkelijk gesteld dat afstand van de staat (*Staatsferne*) cruciaal is voor de publieke omroep.[493] Tegelijkertijd heeft de publieke omroep wel een *Bestands- und Entwicklungs-garantie*, wat ook inhoudt dat publieke omroepen de mogelijkheid moeten hebben om hun aanbod en de vorm daarvan te veranderen (*dynamische Grundversorgung*).[494]

Specifieker is dit alles terug te voeren op artikel 5, Absatz 1, Satz 2 *Grundgesetz*, waarin vermeld staat: '*Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet*.' De daaropvolgende zin (Satz 3) van artikel 5, Absatz 1 is veelzeggend in het licht van de historische context waartoe de *Pressefreiheit* zich verhoudt: 'Eine Zensur findet nicht statt.' Het is verder relevant hierbij op te merken dat de publieke omroep over het algemeen gezien wordt als een instituut dat een plicht tot *Grundversorgung* heeft, of (recenter) als een instituut met een *Funktionsauftrag*.[495] Dat er wordt gesproken over een basisvoorziening wil niet zeggen dat die heel beperkt van aard is. Algemeen wordt aangenomen dat er minstens drie aspecten onder vallen: de programma's moeten voor de hele bevolking bedoeld zijn, de programma's moeten algemene informatie verstrekken, en de publieke omroep moet specifiek zorg dragen voor pluraliteit van meningen.[496]

De verdere uitwerking van de publieke-omroepopdracht is te vinden in verdragen tussen de *Bundes-länder*, met name het MStV. Dat is met andere woorden een gemeenschappelijk uitgangspunt voor

[491] Zie hiervoor het derde Rundfunkurteil (ook wel: FRAG-oordeel) uit 1981: BVerfG 16 juni 1981, 2 BvR 1107/77 (Drittes Rundfunkurteil), BVerfGE 57, 295 (319 e.v.). Over de potentieel wat paradoxale formulering zijn in de literatuur wel regelmatig vragen gesteld. Zie bijvoorbeeld M. Stock, 'Dienende Freiheit "Die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft und die Verantwortung der Gesellschaft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk,' *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung. Anspruch und Wirklichkeit, Münster–Hamburg–London* (2003), gepubliceerd door het Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk, juli 2017, https://ioer.org/wp-content/uploads/2017/07/2003-stock-dienende-freiheit.pdf.
[492] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 69.
[493] Waar dat uit het eerste Rundfunkurteil misschien alleen nog maar wat implicieter was af te leiden, was het tweede Rundfunkurteil hier al een stuk explicieter over: BVerfG 27 juli 1971, 2 BvF 1/68 (Zweites Rundfunkurteil), BVerfGE 31, 314. In latere Rundfunkurteile is *Staatsferne* nog nader uitgewerkt.
[494] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 47 en 82.
[495] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 23.
[496] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 43.

de *Bundesländer* en geen wet op federaal niveau.[497] In het MStV is een 'Auftrag' voor de publieke omroep geformuleerd in §26:[498]

> (1) '*Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.'*

In deze programma-opdracht staat dus duidelijk centraal wat hierboven al besproken is ten aanzien van de grondslag in artikel 5 GG: de omroepen staan ten dienste van de individuele vrije meningsvorming en hebben om die reden een belangrijke maatschappelijke functie, waarvan de omroep zich bewust moet zijn.

Ter nadere uitkristallisering zijn er, in aanvulling op hetgeen hierboven staat, overigens ook nog *Landesmediengesetze* waar enkele bepalingen in zijn opgenomen die een uitwerking vormen van de publieke-omroepopdracht. Elk *Bundesland* beschikt over een eigen *Landesmediengesetz*, dat een verdere uitwerking vormt van de mediarechtelijk relevante regels. Zo wordt daarin de organisatiestructuur vermeld die nodig is voor het uitvoeren van die publieke-omroepopdracht (met name die met betrekking tot toezicht, zie verder 2.4.4) en ook staan er bepaalde waarborgen in, zoals regels over het recht van wederhoor. Zie voor een voorbeeld in dat kader §9 van het *Landesmediengesetz Baden-Württemberg* over *Gegendarstellung*. Veel regels in de *Landesmediengesetze* komen overeen, maar op kleine punten bestaan er verschillen tussen de deelstaten. De precieze regels zijn terug te vinden op de websites van de respectievelijke *Länder.*

Normen over journalistiek in overige publieke wet- en regelgeving

Hoewel er, zoals hierboven geschetst, enkele algemene uitgangspunten zijn voor de Duitse omroepen, wordt de publieke omroep met name gereguleerd door de *Bundesländer*. De wetgeving van de *Bundesländer* is in de praktijk dan ook primair relevant voor de omroepen. De deelstatelijke mediawetten of *Landesmediengesetze* zijn vrij uitgebreid van aard, en in principe geldt er voor ieder *Bundesland* een eigen wet, wat inhoudt dat er zestien exemplaren circuleren. In de praktijk zijn de verschillen tussen de verschillende wetten klein. Omwille van de uniformiteit hebben de *Bundesländer* meerdere *Staatsverträge* gesloten met betrekking tot omroepen. Het *Medienstaatsvertrag* (MStV) is het belangrijkste verdrag in die categorie – daarin zijn de basiszaken van de omroep geregeld, zoals algemene definities en toezicht. Ook wordt in de literatuur de rol van het eerder

[497] Zie bijv. Die Medienanstalten, 'The Media Authorities', https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/, geraadpleegd op 2 januari 2026.
[498] Aanvankelijk kende Duitsland daarnaast een *Rundfunkstaatsvertrag* (RStV), waarin vermeld stond dat de publieke omroepen in Duitsland uitgebreid ('einen umfassenden Überblick, §11, Absatz 1) en evenwichtig ('die Ausgewogenheit ihrer Angebote', §11, Absatz 2) verslag moesten doen van actualiteiten die zich wereldwijd manifesteren en daarbij de beginselen van objectiviteit, onpartijdigheid en diversiteit van meningen in acht nemen (§11, Absatz 2). De hoofdopdracht ('Auftrag') luidde daarbij hetzelfde als de opdracht die nu in § 26 van het MStV staat. Voor overige 'besondere Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk', zie deel III van het MStV, waarin ook § 26 te vinden is.

genoemde *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag* benadrukt, waarin de omroepbijdragen geüniformeerd zijn.

Ook heeft niet elk *Bundesland* in de praktijk echt een eigen omroep; er bestaan ook samenwerkingsverbanden tussen sommige losse deelstaten, zoals *Mitteldeutscher Rundfunk*, dat een samenstelling vormt van Sachsen, Sachsen-Anhalt en Thüringen, of *Südwestrundfunk*, een samenwerking tussen Baden-Württemberg en Rijnland-Palts. Op grotere schaal worden de ARD en ZDF door alle *Bundesländer* samen beheerd. Die nadruk op de *Bundesländer*, ook op het gebied van de structuur van het omroepstelsel, laat weer zien dat het idee van staatsonafhankelijkheid het hele stelsel doorsijpelt. Dat idee komt ook terug in enkele journalistieke normen die niet direct zien op de publieke-omroepopdracht, maar daar wel verband mee houden. Er worden er hier enkele besproken.

Allereerst valt globaal op te merken dat fundamentele rechten vanzelfsprekend belangrijk zijn, zeker ook in de context van de publieke omroep. Zo moet *Menschenwürde* worden gerespecteerd en beschermd blijkens artikel 1 *Grundgesetz*. Die *Menschenwürde* staat – zo blijkt al uit de positie van het artikel in de Duitse grondwet – zo hoog in het vaandel (het BVerfG noemt het zelfs 'oberster Verfassungswert')[499] dat die zelfs niet mag worden afgewogen tegen andere grondrechten, waaronder dus ook persvrijheid valt. Tegelijkertijd ligt de menselijke waardigheid van artikel 1 *Grundgesetz* eigenlijk als zodanig ten grondslag aan mediavrijheid.[500] Dat *Menschenwürde* van belang is blijkt ook nog maar eens uit § 3 van het MStV:

> '*Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und alle Veranstalter bundesweit ausgerichteter privater Rundfunkprogramme haben in ihren Angeboten die Würde des Menschen zu achten und zu schützen; die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Angebote sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinungen anderer zu stärken und dürfen dem Abbau von Diskriminierungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nicht entgegenstehen.*'

Al met al dient de bevolking in haar veelzijdigheid gerespecteerd te worden; de omroepen hebben als rol om bij te dragen aan een goed klimaat waarbinnen meningsvorming ten aanzien van belangrijke maatschappelijke thema's wordt gestimuleerd. In dat kader verdient nog opmerking dat de bescherming van persoonlijkheidsrechten, minderjarigen en minderheden ook nog extra aandacht krijgen, respectievelijk blijkens artikel 2 GG, het *Jugendmedienschutzvertrag* (JMStV)[501] en een bepaling in het MStV (§ 59) plus regelingen op het niveau van de *Bundesländer*.[502]

---

[499] Zie bijv. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 'Unsere Grundrechte', https://www.bmjv.de/DE/rechtsstaat_kompakt/grundgesetz/grundrechte/grundrechte_node.html#:~:text=An%20der%20Spitze%20des%20Grundrechtskatalogs,Würde%20des%20Menschen%20ist%20unantastbar, geraadpleegd op 10 januari 2026.
[500] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 46.
[501] Daarin zijn bijvoorbeeld regels te vinden over (potentieel schadelijke) inhoud van programma's.
[502] Zie bijvoorbeeld § 6 Abs. 3 MDR-Staatsvertrag; vgl. F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 77.

Voor de afzonderlijke publieke omroepen in Duitsland zijn ook losse *Staatsverträge* vormgegeven. Het ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) geldt specifiek voor ZDF over de grenzen van de *Bundesländer* heen, waarin met name de structuur, het takenpakket en de afzonderlijke organen, net als de financiering van ZDF zijn geregeld.[503] Voor de ARD is er een ARD-Staatsvertrag (ARD-StV), waar een vergelijkbare redenering voor geldt als voor het ZDF-StV.[504] Ook voor Deutschlandradio is een specifiek *Staatsvertrag* terug te vinden.[505] Dit houdt dus in dat de *Staatsverträge* voor ZDF respectievelijk ARD specifieker van aard zijn dan en dus in lijn moeten zijn met het *Grundgesetz*, hogere wetten en algemenere *Staatsverträge.* Belangrijk is wel daarbij aan te merken dat de *Bundesländer* weliswaar via *Staatsverträge* betrokken zijn, maar geen invloed uitoefenen op de inhoud van programma's.

Aanvullende regels die verder mogelijk nog relevant zijn, zijn vaak te verbinden aan het waarborgen van staatsonafhankelijkheid van de pers, een principe dat zoals beschreven een sterke historische grondslag kent. Zo is er sprake van een institutionele bescherming tegen potentieel partijdige bestuursorganen in die zin dat staatsvertegenwoordigers niet meer dan een derde van de leden van de relevante bestuursorganen van de publieke omroep mogen uitmaken, zodat staatsinvloed wordt tegengegaan.[506] Verder is ook de *Redaktionsgeheimnis*, die wordt afgeleid van de persvrijheid, en belangrijke waarborg tegen staatsafhankelijkheid van de pers: door de vertrouwelijkheid van redactioneel werk wordt journalistieke onafhankelijkheid (met name bij onderzoek) gegarandeerd.[507] Ook de eveneens van persvrijheid afgeleide *Informatenschutz* is een belangrijk concept in de context van de pers; de vertrouwensrelatie tussen pers en informanten moet niet onder druk komen te staan, wat onder andere voorkomen wordt door het *Zeugnisverweigerungsrecht*, dat inhoudt dat mensen die vanuit hun professie betrokken zijn bij de publieke omroep mogen weigeren getuige te zijn als het gaat over de identiteit van een auteur of informant, zolang het de journalistieke inhoud raakt (vgl. § 53 Abs. 1 Nr. 5 *Strafprozessordnung* (StPO)).[508] Over de journalistieke onafhankelijkheid valt verder nog op te merken dat die eigenlijk "andersom" tot uiting komt in de *Auskunftsanspruch*; het afdwingbare recht op informatie dat de pers heeft ten opzichte van overheidsinstanties, dat ten dienste staat van de taak om de samenleving te informeren en als *public watchdog* op te treden. Die *Auskunftsanspruch* is te vinden in het MStV (§ 5) en de *Landespressegesetze.*[509]

Los van waarborgen die de journalistieke onafhankelijkheid bewaken zijn er ook enkele normen die meer zien op de kwaliteit en inhoud. Vanzelfsprekend is het recht op wederhoor (*Gegendarstellungsrecht*) in Duitsland van belang. Het is te vinden in de respectievelijke *Landespressegesetze* en het MStV (§ 20). Ook zijn er de sluitstukken laster en smaad in het *Strafgesetzbuch*

[503] Het ZDF-Staatsvertrag is hier te raadplegen: https://share.google/Hx9NNcxD5wTG88llG.
[504] Het ARD-Staatsvertrag is hier te raadplegen: https://www.ard.de/die-ard/ARD-Staatsvertrag-100.pdf.
[505] Het Deutschlandradio-Staatsvertrag is hier te raadplegen: https://www.deutschlandradio.de/staatsvertrag-satzung-100.html.
[506] Zie hiervoor BVerfG 25 maart 2014, 1 BvF 1/11 en 1 BvF 4/11 (ZDF-Verwaltungsratsurteil), BVerfGE 136, 9 (9 e.v.).
[507] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 38.
[508] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 38-39.
[509] F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 65. Er bestaat ook discussie over de vraag of er zo'n 'ansprach' kan worden afgeleid uit het GG; uit jurisprudentie van het Bundesverwaltungsgericht blijkt dat dat waarschijnlijk wel het geval is. Zie BVerwG, NJW 2013/2919.

(StGB) die ervoor zorgen dat er extra bewijsplicht geldt als journalisten iemand in diens eer aantasten (zie sectie 185 e.v. *StGB* en voor het aantasten van iemands eer specifiek § 187 StGB, over *Verleumdung*) – wat wel eens voorkomt als journalisten hun rol als *public watchdog* uitoefenen. Dan geldt ook nog een specifieke extra vorm van bescherming als het om jeugdigen gaat; uit artikel 2 lid 1 jo. Artikel 1 lid 1 *Grundgesetz* wordt afgeleid dat media-inhoud de ontwikkeling van kinderen en jongeren.

2.4.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)

Kenmerkend voor het Duitse bestel is de term *Binnenpluralismus*, die inhoudt dat programma's de pluraliteit van meningen specifiek moeten waarborgen. Dat idee doorsijpelt ook de interne regels of normen die de relevante (toezichthoudende) bestuursorganen binnen het Duitse bestel (zie 2.4.4) handhaven. Die interne regels vloeien dan ook logisch voort uit artikel 5 *Grundgesetz* en de deelstaatverdragen zoals het *Medienstaatsvertrag* en het *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag* en zijn niet per definitie geclusterd in een uniform redactiestatuut of iets van die aard. Op omroepniveau worden de algemene programmanormen die gelden voor de omroepen in Duitsland nagestreefd. De *Bundesländer* hebben daarnaast hun eigen specifieke omroepwetten (*Landesrundfunkgesetze* of *Landesmediengesetze*, in sommige deelstaten ook samengevoegd onder één noemer), die de specifieke aspecten van de organisatie en plichten van de publieke omroep binnen de *Bundesländer* regelen, zoals vanzelfsprekend de oprichting van omroepverbanden, maar ook de samenstelling van toezichtsorganen. De verschillende *Landesmediengesetze* lijken in de praktijk erg op elkaar, dus op een niet al te officiële manier heeft uniformering plaatsgevonden.[510] De wettelijke programma-beginselen zijn intern van dwingende aard, en lijken erg op de onder 2.3.2 beschreven normen en waarborgen.[511] Zo zijn bijvoorbeeld ook hier weer *Binnenpluralismus*, de plicht tot evenwichtige en objectieve verslaggeving, *Menschenwürde*, jeugd- en minderhedenbescherming en specifiek ook het onderscheid tussen reclame en programma(-inhoud) belangrijk. Uit dit pakket aan normen blijkt dat er in de praktijk vrij veel uniformiteit bestaat tussen de *Bundesländer* op het gebied van interne journalistieke normering. Die uniformiteit geldt ook ten aanzien van de toezichthoudende organen, die onder 2.4.4 worden besproken. De structuur waar die toezichthoudende organen deel van uitmaken vormen een belangrijke interne waarborg.

2.4.3 Ombudsfunctie(s)

Bij het Duitse publieke-omroepbestel zijn geen afzonderlijke expliciete ombudsfuncties betrokken. Dat wil zeggen dat er dus geen orgaan is dat concreet die naam draagt en klachten van het publieke-omroeppubliek onafhankelijk behandelt. Wel zijn er in de toezichtssystematiek die te ontwaren is in het Duitse stelsel wel enige elementen te herkennen die (al dan niet samen) iets weg hebben van ombudssystematiek. Zo zijn er in de brede en bewust pluralistisch opgezette samenstelling van de *Rundfunkrat* (zie 2.4.4) verschillende publieke belangen vertegenwoordigd. Ook spelen er bij de *Rundfunkrat* en de *Intendant* (zie eveneens 2.4.4) zaken als objectieve verslaggeving en meer in het algemeen bieden journalistieke uitgangspunten die waarborgen bieden tegen feitelijke onwaarheden ook het soort houvast dat in andere stelsels kan worden gevonden in de ombudsfunctie(s). Voor specifiek ethische klachten, ten slotte, biedt de hierboven besproken *Pressekodex* enig houvast. Ook

[510] Vgl. F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 80-81.
[511] Zie F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 71.

voor de hieronder nader te bespreken *Kommission für Jugendmedienschutz* geldt dat die een vorm van toezicht belichaamt die ergens wat weg heeft van een ombudsconstructie, omdat ook die een onafhankelijke, een specifieke kwetsbare groep beschermende, entiteit vormt.

2.4.4 Toezicht

Toezicht op naleving van wet- en regelgeving (extern)

In het algemeen valt, zoals eerder omschreven, op dat het Duitse publieke-omroepbestel wordt gekenmerkt door een sterke constitutionele verankering enerzijds (wat past bij de constitutionele cultuur van Duitsland) en een uitgekristalliseerd *Bundesländer*-systeem anderzijds (wat past bij de aversie jegens staatsinmenging, die historisch verklaarbaar is). Dat werkt ook in de hand dat in de praktijk, zoals ook uit de tekst hierboven al is gebleken, het BVerfG regelmatig nadere duiding geeft van voor de journalistiek relevante uitgangspunten en principes, zoals in de *Rundfunkurteile* die door de jaren heen gewezen zijn en bepalend zijn voor de invulling en interpretatie van artikel 5 GG en de daaruit voortvloeiende journalistieke taken.

Wat betreft specifiek extern toezicht op journalistieke normen verdient allereerst opmerking dat er weliswaar *Landesmedienanstalten* zijn die als onafhankelijke toezichthouders fungeren, zij het dat dat primair zo is met betrekking tot commerciële omroepen.[512] Voor de publieke omroep is een dergelijk orgaan er niet, omdat er binnen de publieke omroep interne waarborgen zijn (zie voornamelijk onder 2.4.4 voor de institutionele waarborgen in de vorm van de *Rundfunkrat* en aanverwante organen). Wel geldt dat er gedeeld toezicht is op de jeugdbescherming in omroepcontext op grond van het *Jugendmedienschutzvertrag* in samenspraak met de *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM). Ook de regulatie van platformexploitanten is een raakvlakterrein (zie § 81 e.v. MStV).

Het stelsel kent verder een paar specifieke toezichtsorganen die toezien op publieke regels over de omroepen. Zo valt ten aanzien van het *Jugendschutzvertrag* op te merken dat er twee zelfregulerende instanties zijn – *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (FSF) en *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter* (FSM) – die eerst goedgekeurd moeten worden door de *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM).[513] Dit soort inrichtingen rondom 'freiwillige Selbstkontrolle' moeten verder erkend worden door de *Kommission für Zulassung und Aufsicht* (ZAK, zie § 105 MStV).

Ook met betrekking tot de financiën is er sprake van een specifiek orgaan, te weten de *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF); een onafhankelijke commissie die periodiek (om de vier jaar) uitzoekt wat het geldbedrag is dat publieke omroepen nodig hebben. De rapporten van de KEF worden door de deelstaten gebruikt als uitgangspunt bij het maken van voorstellen over de bijdrage. Niet alleen de materiële zaken kennen commissies; ook aan bepaalde journalistieke principes zijn organen verbonden die een garanderende functie hebben. Die zijn met name terug te vinden in deel 7 van het MStV, over 'Medienaufsicht'. Zo is er sinds 1997 de *Kommission zur Ermittlung der Konzentration in Medienbereich* (KEK), te vinden in § 104 MStV.

[512] Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Medien von A bis Z*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2021, p. 11.
[513] Vgl. F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 79.

Dat is een orgaan dat onafhankelijk opereert en bestaat uit experts, specifiek gericht op het waarborgen van pluralisme en het tegengaan van mediaconcentratie. Het werkt samen met andere instanties. Zo ondersteunt KEK het Bundesinstitut für Medienkompetenz bij besluitvorming in specifieke gevallen.[514] Daarnaast is er de *Kommission für Zulassung und Aufsicht* (ZAK, zie eveneens § 104 MStV), dat als door de *Landesmedienanstalten* opgericht orgaan verantwoordelijkheid draagt voor de goedkeuring en het in de gaten houden van programma's die over het land verspreid zijn. Aan deze commissie ligt deels het idee van uniformiteit ten grondslag.[515]

Toezicht op journalistieke normen binnen omroepen en de sector (intern)

Intern toezicht is in de Duitse context primair gefocust op de naleving van statutaire programmaprincipes en het waarborgen van *Binnenpluralismus.* Met name dat laatste is deels uitgewerkt in de interne structuur van het omroepbestel (het *binnenpluralistisches Modell* of *Binnenpluralismus*), waarbinnen elke omroep een raad moet hebben waarin verschillende belangrijke maatschappelijke groepen worden gerepresenteerd (zoals kerken en maatschappelijke organisaties): een zogeheten *Rundfunkrat* – of in de praktijk soms *Fernsehrat*.[516] Die raad vertegenwoordigt daarmee de algemene belangen van het brede bereik van de publieke omroep, en is daarmee sterk verbonden met de onder 2.4.1 besproken pluraliteit die onderdeel uitmaakt van de *Grundversorgung* of *Funktionsauftrag*. Belangrijk is dat staatsvertegenwoordigers niet meer dan een derde van de leden van de *Rundfunkrat* mogen uitmaken. De *Rundfunkrat* is van belang als het gaat om intern toezicht op de programmakwaliteit en -inhoud; de raad ziet toe op de naleving van de wettelijke programmabeginselen. De *Rundfunkrat* heeft een adviserende functie ten opzichte van de programma-inhoud en dus geen doorslaggevende. Wel kiest de raad de *Intendant* die wel inspraak heeft op de inhoud, wat de indirecte invloed van de raad relatief groot maakt. Daar komt bij dat de raad de *Intendant* adviseert over programmazaken. Ook kan de raad de *Intendant* ontslaan met een gekwalificeerde meerderheid, '*aus wichtigen Gründen oder wegen grober Pflichtverletzung*' – een handhavingsinstrument dat de raad in staat stelt om naleving van regels af te dwingen.[517]

De afzonderlijke omroepen geven zelf openbare toelichtingen op de instituties die aan toezicht gerelateerd zijn (*Aufsichtsgremien*). Daarbij wordt in het algemeen de nadruk gelegd op het waarborgen van de programmapluraliteit en de financiën.[518] Zo maakt ZDF inzichtelijk dat de *Fernsehrat* (een variant op de *Rundfunkraat*, maar naamtechnisch gefocust op televisie) de algemene belangen vertegenwoordigt zoals die ook weerspiegeld worden in de samenstelling van de raad, waarin 60 leden zitten uit verschillende van elkaar te onderscheiden maatschappelijke groeperingen. In openbare tekst van ZDF staat de *Fernsehrat* zelfs omschreven als een soort "*Anwalt*" (advocaat) van kijkers, omdat kijkers met hun klachten over programma's rechtstreeks bij dit orgaan kunnen aankloppen, wat het karakter lijkt te hebben van een soort ombudsfunctie. De *Fernsehrat* vergadert plenair zo'n vier keer per jaar. Verder bestaat de *Fernsehrat* weer uit

[514] Vgl. F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 101.
[515] Vgl. F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 74.
[516] Hier wordt als uitgangspunt genomen dat het onderscheid tussen Rundfunkrat en Fernsehrat eigenlijk alleen een terminologisch verschil is, en dat de Fernsehrat qua toezicht functioneel dezelfde rol vervult als de Rundfunkrat die is opgenomen in regelingen. Het is een kwestie van waar de nadruk wordt gelegd.
[517] Zie verder ook F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 71.
[518] Vgl. ZDF, 'ZDF-Gremien', zdf.de, laatst geraadpleegd op 22 september 2025.

verschillende commissies in de dagelijkse praktijk; de eveneens vierjaarlijkse commissievergaderingen zijn niet openbaar.

De *Intendant*,[519] op zijn beurt, draagt autonome verantwoordelijkheid voor het programma-ontwerp, waarbij hij er zorg voor draagt dat het programma aan wettelijke vereisten voldoet.[520] De *Intendant* mag daarbij werknemers kiezen die zich actief bezighouden met de inhoud – daarachter ligt de ratio dat de *Intendant* de programma-verantwoordelijkheid ook echt moet kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld relevant bij het vertegenwoordigen van de omroep naar buiten toe (of eventueel voor de rechter). Programma-inhoudelijke zaken worden gecontroleerd door de *Rundfunk*- respectievelijk *Fernsehrat* en soms heeft de *Intendant* goedkeuring van de *Verwaltungsrat* nodig.

De *Verwaltungsrat*, ten slotte, is een orgaan dat zich toelegt op het houden van toezicht op de economische en financiële kwesties die verbonden zijn aan de omroepen en op de activiteiten van de *Intendant* in dit verband.[521] De raad beslist over de begroting en de jaarrekening die door de *Intendant* worden voorgesteld. Daarna legt de *Verwaltungsrat* die ter goedkeuring voor aan de *Fernsehrat* (in het geval van ZDF) of *Rundfunkrat*. Toezicht op de inhoud komt hier niet aan bod, want dat valt uitdrukkelijk niet onder de taken van de *Verwaltungsrat*. Deze raad bestaat maar uit twaalf leden, die voor vijf jaar worden benoemd. Acht van die leden worden door de *Fernsehrat* gekozen en vier worden benoemd door de deelstaten; een vaste verdeling die te vinden is in het *ZDF-Staatsvertrag*, dat de rechtsgrondslag vormt voor de organisatie en het functioneren van ZDF. Verder benoemt de *Verwaltungsrat* ook de programmadirecteur na voorstel van en in overleg met de *Intendant*, de hoofdredacteur en de programmadirecteur.

Over het toezicht op de *Pressekodex*, ten slotte, kunnen we kort zijn: aangezien de regels van de *Pressekodex* niet juridisch bindend zijn, is daar slechts sprake van interne sancties van de persorganisaties zelf, zoals de reeds genoemde berispingen.[522]

2.4.5 Verhoudingen tussen toezichthouders

Dat aan het Duitse publieke-omroepbestel een ingewikkelde geschiedenis ten grondslag ligt waarin zowel federalisme als onafhankelijkheid van staatsinvloed een grote rol spelen, maakt dat de verhoudingen tussen de toezichthouders niet altijd even inzichtelijk lijken. Globaal gezien is het toezicht bij de Duitse publieke omroep een systeem waarbinnen interne bestuursorganen – *Rundfunkrat, Intendant* en *Verwaltungsrat* – zorgen voor de naleving van normen, wetgevende en administratieve toezichthouders op het niveau van de *Bundesländer* en is er constitutioneel toezicht door het BVerfG op *Bund*-niveau.

In het algemeen valt te stellen dat interne controle voor het Duitse systeem van groot belang is, gezien de nadruk op staatsonafhankelijkheid. Dat wil zeggen dat het systeem *Rundfunkrat-Intendant-Verwaltungsrat* een kernelement is als het toezicht aangaat. Die partijen zijn echter als onder 2.4.4 beschreven best nauw met elkaar verweven omdat ze wat betreft controle en benoeming invloed op elkaar uitoefenen. Dat zorgt enerzijds voor een democratische waarborg in theorie, maar

[519] Zie F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 72.
[520] Zie F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 72.
[521] Zie F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 71 e.v.
[522] Zie F. Fechner, *Media Law in Germany*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2024, p. 68.

soms ook voor onduidelijkheid in de praktijk. In de literatuur is er dan ook met regelmaat discussie over de *Aufsichtsgremien*, die ook bij die *Gremien* zelf een onderwerp van discussie is – in beide gevallen klinkt een roep om meer transparantie.[523] Tegelijkertijd is men huiverig dat door de versterking van toezichthoudende instanties de omroepvrijheid in gevaar komt; iets wat critici overigens signaleren onder verwijzing naar het VK, waar Duitse auteurs een verhoogd risico op politieke inmenging constateren op het moment van hervormingen in dat kader.[524] Voor nu lijkt in ieder geval duidelijk dat de *Verwaltungsrat* in beginsel niet over de inhoud gaat; die taak is echt primair belegd bij de *Rundfunkrat* (of *Fernsehrat*), juist omdat die zo pluralistisch van karakter is.

Wat het externe toezicht betreft geldt een belangrijke rol voor het BVerfG, zoals onder 2.4.4 beschreven. Verder geldt ten aanzien van de *Bundesländer* enerzijds dat zij een bepalende stem hebben in het regulerende kader, en dat ze anderzijds geen directe invloed mogen hebben op de programma-inhoud. Vaak treedt het BVerfG daarom op als duider en uitbreider ten opzichte van overkoepelende wettelijke principes. Complexer wordt het nog doordat de *Landesmedienanstalten* formeel eigenlijk vooral toezien op de commerciële omroep, maar indirect toch zorgen dat bepaalde verplichtingen (door platformexploitanten) worden nageleefd. Ook complex zijn de gedeelde normeringssystemen zoals die bijvoorbeeld gelden in het geval van de besproken *Kommission für Jugendmedienschutz*. Wel is het over het algemeen zo dat het bij dit soort vormen over het algemeen gaat over operationele zaken.

2.5 Ierland

Public Service Broadcasting (*PSB*) in Ierland houdt een samenspel in tussen een aantal belangrijke actoren. De nationale publieke omroep genaamd *Raidió Teilifís Éireann* (RTÉ) had van oudsher als semi-staatsorgaan het monopolie op radio- (vanaf 1926) en televisieuitzendingen (vanaf 1961) – daar kwam pas aan het einde van de jaren ’80 de commerciële omroep bij.[525] *Teilifís na Gaeilge* (TnaG, momenteel TG4 (TG Ceathair)), dat in 2001 naast RTÉ formeel erkend werd als relevante afzonderlijke publieke omroep,[526] is een stuk kleiner, maar de structuur en wettelijke taakomschrijving lijken erg op die van de RTÉ.[527] Dat maakt nu dat de Ierse publieke omroep op hoofdlijnen wordt belichaamd door RTÉ en (in mindere mate) TG4, die beide een publieke opdracht hebben blijkens de *Broadcasting Act* 2009 en sinds de wijziging van die *Broadcasting Act* onder de

[523] Thorolf Lipp, Dieter Wiedemann (red.), *Medienzukunft 2025. Wie kann Vielfalt gelingen?*, p. 13. Zie ook Hermann Rotermund, ‘Ende der Scheingefechte. Zeit für umfassende Reformen’, in Thorolf Lipp, Dieter Wiedemann (red.), *Medienzukunft 2025. Wie kann Vielfalt gelingen?*, p. 17-18.
[524] Zie Marion Esch, ‘Don’t Think it’s Just Entertainment’, in Thorolf Lipp, Dieter Wiedemann (red.), *Medienzukunft 2025. Wie kann Vielfalt gelingen?*, p. 164, onder verwijzing naar Steffen Grimberg, ‘BBC unter Druck: An Johnsons Leine’, in: taz, 30. 6. 2022, https://taz.de/BBC-unter-Druck/!5861357/.
[525] Voor een uitgebreidere bespreking van de omroepen en hun relatie tot de Ierse nationaliteit in het licht van relevante historische ontwikkelingen en verhoudingen, zie R. Barbrook, ‘Broadcasting and national identity in Ireland,’ *Media, Culture & Society* 14.2 (1992): p. 203-227.
[526] TG4 werd in 1996 opgericht als Teilifís na Gaeilge (TnaG) en verkreeg in 1999 de huidige naam (TG4). Aanvankelijk vormde dit een onderdeel van RTÉ, maar bij de Broadcasting Act van 2001 werd het als een onafhankelijke omroep naast RTÉ erkend. Zie M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 130.
[527] Vgl. section 113 t/m 116 Broadcasting Act 2009 (geamendeerd) voor RTÉ met section 117 t/m 119 van diezelfde wet voor TG4.

Online Safety and Media Regulation (OSMR) *Act*[528] eveneens allebei onder toezicht van nationale mediacommissie *Coimisiún na Meán* (*Media Commission*) staan (zie over de *Coimisiún* verder onder 2.5.4). Omdat RTÉ de facto nog steeds overheerst in het omroepbestel, zijn wel eens zorgen geuit over een vermeende *concentration of media ownership* in Ierland.[529]

De financiering van de Ierse publieke omroep kenmerkt zich, net als bijvoorbeeld in Duitsland, deels door een duaal karakter. Die financiering is nader uitgewerkt in *Part* 7 van de herziene *Broadcasting Act* 2009, specifiek in *chapter* 5 als het om *public funding* gaat. RTÉ kent van oudsher een duale financiële grondslag, die historisch gezien overigens te maken heeft met de vrij slechte economische situatie waarin het land verkeerde rond 1950, wat dus maakte dat de omroep afhankelijk was van andere inkomstenbronnen dan de staatskas alleen.[530] Daarom wordt de publieke omroep sindsdien enerzijds gefinancierd door de licentievergoeding (*licence fee*) en anderzijds door reclame-inkomsten (door de verkoop van commerciële zendtijd).[531] Die financiële bronnen verhouden zich ongeveer gelijk tot elkaar.[532] Aan de reclame-inkomsten zijn wel enkele grenzen gesteld; zo bestaat er een verbod ten aanzien van bepaalde soorten betaalde reclame, zoals advertenties die een politiek doel dienen (*section* 46M, lid 2, onder a *Broadcasting Act* 2009) of religieus van aard zijn (idem, onder b). Ook gelden er limieten voor reclamezendtijd, blijkens *section* 46O, lid 3, onder a (in tijdsbestek) en b (in tijdsduur).

TG4 wordt volledig door publieke middelen gefinancierd en verschilt in dat opzicht van de RTÉ, dat dus ook deels afhankelijk is van commerciële financiële bronnen.[533] Waar die staatsfinanciering aanvankelijk primair uit directe overheidssubsidies kwam, krijgt de TG4 een deel van de inkomsten nu uit de opbrengsten van de licentievergoeding (zie *section* 123, lid 1, *Broadcasting Act* 2009).[534]

De publieke omroepen verdienen kort afzonderlijke aandacht, niet in het minst omdat ze zijn ingebed in een specifieke en daarmee voor de vorming van het omroepbestel relevante historische context. RTÉ, ten eerste, is de nationale publieke omroep en omvat los van de grootste tv-kanalen van Ierland (RTÉ One en RTÉ Two) een aantal nationale radiozenders (RTÉ Radio 1, RTÉ 2FM, RTÉ Lyric FM, het Ierstalige Raidió na Gaeltachta en een aantal digitale services) en beheert ook het platform Saorview. De omroep kwam in vergelijking tot de publieke omroep in andere landen

---

[528] In het volgende wordt, tenzij expliciet anders vermeld, steeds naar deze onder de OSMR gewijzigde Broadcasting Act verwezen. Deze versie van de relevante regelgeving is online te raadplegen.

529 Zie onder andere C. Gallagher & G. Booth, 'Report on the concentration of media ownership in Ireland' An independent study commissioned by Lynn Boylan MEP on behalf of the European United Left/Nordic Green Left Group of the European Parliament (2016). Zie in dit kader ook recentere rapportages zoals R. Flynn Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Member States and in Candidate Countries in 2022. Country report: Ireland, Florence: Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2023.

[530] M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 137.

[531] Zie ook M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 26 en 137 e.v.

[532] Ibid.

[533] Zie in dit kader ook RTÉ, 'How RTÉ is funded', rte.ie, https://about.rte.ie/how-rte-is-funded-2/, geraadpleegd op 2 januari 2026.

[534] Voor meer informatie over de precieze financiële infrastructuur, zie bijvoorbeeld (hoewel iets gedateerd) Indecon International Economic Consultants, 'Public Funding Review of Public Service Broadcasters', september 2016, https://www.indecon.ie/assets/files/pdf/public_funding_review_of_public_service_broadcasters.pdf.

redelijk laat op, wat deels te verklaren valt door de Burgeroorlog en de nasleep daarvan in de vroege jaren '20 van de 20e eeuw.[535] Bij de oprichting van RTÉ werd benadrukt hoe belangrijk het was om nationale doelen altijd in het vizier te houden en daarbij ook het herstel en behoud van de Ierse taal en cultuur altijd in ogenschouw te nemen.[536] De televisietak van de omroep, die volgde in 1961, kwam relatief gezien ook wat later op gang, door economische zwakte rond 1940 en 1950.[537]

TG4 staat erom bekend dat het in de kern programma's aanbiedt in de Ierse taal, aangevuld met journalistiek in andere talen (met name Engels, gezien de geografische positie van Ierland). Dat hangt samen met de geschiedenis achter deze publieke omroep, die in 1996 werd opgericht (toen nog onder de naam 'Teilifís na Gaeilge') om de Ierse taal en cultuur een sterkere positie te geven. Daar bestond destijds een sterk sentiment voor; al eerder (met name in de jaren '80) waren er andere initiatieven (zoals ook bij de RTÉ) die het belang van de Ierse taal benadrukten, en bijvoorbeeld ook actieve Gaeltacht-gemeenschappen die riepen om een eigen Iers medium.[538]

De ontwikkeling van het publieke-omroepbestel in Ierland hangt, zoals uit het bovenstaande al deels blijkt, in het algemeen dus nauw samen met politiek-maatschappelijke (historische) ontwikkelingen. Globaal valt op dat veel factoren die hierbij een rol spelen in zeker opzicht te maken hebben met het Verenigd Koninkrijk, de economische situatie van het land of de Ierse taal en cultuur. Met betrekking tot dat eerste valt op te merken dat het Ierse bestel altijd redelijk klein van aard is geweest en het Engels als tweede officiële taal heeft, wat de invloed van het dichtbij gelegen Verenigd Koninkrijk (met een populatie die aanzienlijk groter is, rond de 15 keer) groot heeft gemaakt.[539] Ook is de invloed van het Verenigd Koninkrijk op Ierland natuurlijk geografisch te verklaren – voor de Ierse bevolking aan de rand van Europa, met het VK als buurland, was mediaconsumptie van Britse origine een logische stap.[540] Zeker in het licht van die geografische invloed is de extra nadruk die door de jaren heen op de Ierse taal en cultuur werd gelegd binnen het omroepbestel heel goed verklaarbaar, met name vanaf de Ierse onafhankelijkheid in 1922.[541] Ook op andere manieren zijn er zeker politieke factoren van invloed geweest. Een centrale rol daarin speelde *section* 31 van de *Broadcasting Authority Act* 1960, waarin de minister de mogelijkheid kreeg om uitzendingen te verbieden die potentieel misdaadbevorderend of staatsondermijnend zouden zijn. In de jaren '70

[535] M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 28.
[536] Broadcasting Act 1960, section 17. In de Broadcasting Act 2009 zijn hier section 25 lid 1, sub a en section 25, lid 2, sub h relevant. Zie hierover ook M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 23-24.
[537] M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 25.
[538] Zie voor een generieker overzicht waarin ook context ten aanzien van dit soort zaken wordt geschetst bijvoorbeeld I. Watson, 'Irish-language broadcasting: history, ideology and identity,' *Media, Culture & Society* 24.6 (2002): p. 739-757 en T. Ó hIfearnáin, 'Irish language broadcast media: The interaction of state language policy, broadcasters and their audiences,' *Current Issues in Language & Society* 7.2 (2000): p. 92-116.
[539] M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 22.
[540] Zie hierover o.a. R. Barbrook, 'Broadcasting and national identity in Ireland,' *Media, Culture & Society* 14.2 (1992): p. 203-227. Zie ook M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 22. Een reflectie op de verhoudingen wordt bijvoorbeeld ook geboden in G. Davis, 'Independent public service broadcasting? The BBC, RTE and Northern Ireland,' *Journal of Commonwealth & Comparative Politics* 26.1 (1988): p. 38-53.
[541] M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 23.

werd die bepaling echter ook als grondslag gebruikt om bijvoorbeeld representanten van Sinn Féin, de politieke tak van de IRA, te weren uit interviewcontext binnen de omroep.[542] Dat is slechts een voorbeeld van de manier waarop politieke inmenging en redactionele onafhankelijkheid een rol spelen in de geschiedenis van de Ierse publieke omroep, wat de nadruk op het waarborgen van journalistieke principes van vandaag de dag verklaart.

Uit het bovenstaande valt mogelijk al deels te destilleren dat het Ierse omroepbestel strikt genomen niet is vormgegeven als gesloten bestel. Een nieuwe omroep zou licenties aan kunnen vragen volgens de gebruikelijke regelingen – die licenties lopen via de Commission for Communications Regulation (ComReg, zie *section* 2 *Broadcasting Act*) en de Coimisiún na Meán. In de praktijk lijkt het in het licht van financiering en de huidige indeling van het publieke medialandschap echter niet heel waarschijnlijk dat er een extra publieke omroep in leven wordt geroepen.

2.5.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)

De omroepsector in Ierland wordt momenteel hoofdzakelijk gereguleerd door de *Broadcasting Act* 2009 zoals die in 2022 gewijzigd is door de *Online Safety and Media Regulation Act* 2022 (OSMR, voor het overgrote deel in werking getreden op 15 maart 2023).[543] De (gewijzigde) *Broadcasting Act* 2009 behelst het regelgevende kader voor de gehele omroepsector. Van belang voor dit rapport is met name dat de OSMR de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD-richtlijn, 2018) implementeerde en niet-traditionele mediabedrijven onder strengere regulering plaatste via de Coimisiún na Meán (Media Commission).[544] Dat laatste wil zeggen dat onder de OSMR het toezicht ook anders werd geregeld, wat aan bod komt in 2.5.4.

Vooraf is het goed om op te merken dat voor *Public Service Broadcasting* een apart deel van de *Broadcasting Act* 2009 gereserveerd is, te weten *Part 7*. Dat onderdeel valt uiteen in meerdere *chapters*: *chapter* 1 betreft enkele '*common provisions*' over de publieke omroep, *chapter* 2 ziet op bepalingen die specifiek voor de RTÉ zijn en *chapter* 3 doet hetzelfde voor TG4. Daarna volgen nog wat specifiekere *chapters*, waarvan in ieder geval *chapter* 5 nog relevant is om hier kort naar te verwijzen, omdat daarin de *public funding* voor zowel RTÉ als TG4 wordt geregeld (het betreft daar de *sections* 123 en 124).

Het vervolg van deze paragraaf valt uiteen in twee delen. Allereerst komt de formulering van de publieke-omroepopdracht zoals die geldt binnen het Ierse stelsel aan de orde, die herkend kan worden in de *Broadcasting Act* 2009 en de omroepspecifieke verwijzingen daarnaar of uitwerkingen daarvan. Daarna wordt aandacht besteed aan andere publiekrechtelijke normen betreffende de borging van journalistieke kwaliteit, vrijheid en onafhankelijkheid die relevant zijn binnen het Ierse stelsel.

---

[542] Vgl. M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 26.
[543] Als in dit hoofdstuk wordt verwezen naar de Broadcasting Act 2009 wordt dus gedoeld op de geamendeerde versie van die wet, die overigens raadpleegbaar is via deze link: https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2009/act/18/revised/en/pdf?annotations=false.
[544] Een van de gronden om dit relatief snel te doen was de aanwezigheid van een grote hoeveelheid techbedrijven in Dublin; de AVMD-richtlijn houdt vast aan het 'land van oorsprong'-beginsel en daarom was het relevant om de Ierse regelgevende kaders daarop af te stemmen.

De formulering van de publieke-omroepopdracht

Niet de Ierse grondwet, maar de *Broadcasting Act* 2009 formuleert de wettelijke doelstellingen die van belang zijn voor de publieke omroep. Dat gebeurt in *Part* 7, *chapter* 2 van de wet, om precies te zijn in *section* 114, lid 1 (‘*principal objects and associated powers’*) voor RTÉ respectievelijk *section* 118, lid 1 (idem) voor TG4. Daaronder vallen het aanbieden van een nationale televisie- en radiodienst met een publiek karakter (*section* 114 en 118, lid 1, onder a) waarvan in de wet wordt gecommuniceerd dat die liefst gratis beschikbaar is voor de hele Ierse gemeenschap, ook buiten het eiland (*section* 114 en 118, lid 1, onder f). Ook maakt de wet inzichtelijk dat de RTÉ en TG4 verplicht zijn om binnen de grenzen van het redelijke gratis gemeenschapsdiensten, lokale diensten en regionale diensten aan te bieden met een openbaar karakter (*section* 114 en 118, lid 1, onder g) en ook niet direct uitgezonden niet-lineaire audiovisuele mediadiensten met een openbaar karakter aan te bieden (*section* 114 en 118, lid 1, onder h).

De in lid 1 van *section* 114 en 118 *Broadcasting Act* 2009 geformuleerde doelstellingen worden nader uitgekristalliseerd in lid 2, in die zin dat de wetgever daarin stelt wat de RTÉ respectievelijk TG4 moet doen ter verwezenlijking van de doelstellingen: onder andere responsief zijn ten opzichte van de gemeenschap in haar diversiteit, de Ierse taal bevorderen (*section* 114 en 118, lid 2, onder a), democratische waarden waarborgen (*section* 114 en 118, lid 2, onder b) en publiek bewustzijn ten aanzien van andere nationale contexten bevorderen (*section* 114 en 118, lid 2, onder c). Lid 3 van de hier besproken artikelen borduurt nog verder voort op het bevorderen van de Ierse taal en cultuur.

Het valt dus op dat voor TG4 een eigen, doch sterk met de RTÉ-bepalingen vergelijkbare reeks bepalingen, heeft, in hetzelfde hoofdstuk van de *Broadcasting Act* 2009. Daarmee is in wezen te stellen dat er een relatief uniforme publieke-omroepopdracht geldt. Ook TG4 moet namelijk nationaal zorgen voor vrij toegankelijke diensten, liefst voor het hele eiland Ierland. Overigens wordt uit deze afzonderlijke artikelen wel duidelijk dat de omroepen iets van elkaar verschillen in opzet – TG4 is in principe meer op televisie gefocust. Ook staat bij TG4 nog expliciet vermeld dat bepaalde acties onderworpen zijn aan instemming van de minister (vgl. *section* 118, lid 1, onder g), wat bij RTÉ niet op die manier nadrukkelijk is verwoord.

De uitingen die de publieke omroepen zelf in de openbaarheid doen over hun doelstellingen sluiten logischerwijs aan op de publieke-omroepopdracht zoals die opmerking dat bijvoorbeeld RTÉ zelf ook een ‘*purpose, mission and values*’ geformuleerd en geopenbaard heeft op de website, die duidelijk aansluiten op de hierboven beschreven wettelijke eisen en verwachtingen. Met name het doel en de missie die op de website worden gecommuniceerd zijn in dat opzicht tekenend:

> **Purpose**
> Our purpose is to serve as an independent source of stories, news, information and entertainment
> for Ireland, reflecting the diversity of its people and providing experiences that enrich the lives of all.

> **Mission**
> To enrich Irish life with content that challenges, educates and entertains.[545]

TG4 heeft geen dergelijk specifiek zelf uitgewerkt statement opgenomen in openbaar beschikbare stukken, maar verwijst (o.a. op de website) direct door naar de Broadcasting Act 2009, wat een herbevestiging vormt van een zekere mate van coherentie en uniformiteit ten opzichte van RTÉ.[546]

Normen over journalistiek in overige publieke wet- en regelgeving

In aanvulling op de formulering van de publieke-omroepopdracht gelden er ook nog andere journalistieke regels die relevant zijn voor de inhoud, kwaliteit en vrijheid van journalistiek in Ierland.

Eigenlijk vanzelfsprekend is het feit dat ook de Ierse grondwet verband houdt met journalistieke normen. Zo is de vrijheid van meningsuiting ook in Ierland van duidelijk belang voor de journalistiek, juist ook binnen de publieke omroep. De vrijheid van meningsuiting is verankerd in artikel 40.6.1 van de Ierse grondwet. In dit eerste lid wordt expliciet verwezen naar de media met de term 'organs of public opinion', wat (net als in bijvoorbeeld Duitsland, zie hoofdstuk 2.4) de nadruk legt op de relatie tussen omroepen en (het vormen van de) publieke opinie. Opvallend in de formulering is verder dat de reeks *organs* open is gehouden, dus nieuwe mediavormen kunnen eveneens in dit artikel worden gelezen, mochten die ontstaan.

Verder is ook de (herziene) *Defamation Act* 2009 van belang als het gaat om de normen rondom journalistiek in publieke wet- en regelgeving. Die wet beschermt het recht op een goede naam zoals dat overigens ook op grondwetsniveau wordt gecommuniceerd in Ierland, namelijk dat op goede naam of reputatie zoals verankerd in artikel 40.3.2 van de Ierse grondwet.[547] Relevant is de wet omdat een *defamatory statement* in de zin van *section* 2 ook een statement kan zijn dat is gemaakt in de context van een publieke omroep (zie verder in diezelfde *section* onder 'statement', c, i).

Concretere regels over de publieke omroep zijn verder met name terug te vinden in het (nieuwe) Part 3B van de Broadcasting Act 2009, dat specifiek gereserveerd is voor 'duties, codes, and rules applying to media service providers and sound broadcasters'. Deze plichten zijn opgenomen in chapter 2, waarin respectievelijk 'harm, offence, incitement, and authority of State' (*section* 46J), 'privacy' (*section* 46K), 'news and current affairs' (*section* 46L) en 'advertising' (*section* 46M). Algemeen valt daarover op te merken dat het dus gaat om *sections* waarin bepaalde verplichtingen ten aanzien van die thema's zijn geregeld; met name objectiviteit, publieke dienstverlening en reclamebeperking zijn thema's die in dit en andere regelgevende kaders vaak terugkeren.

Een belangrijke verplichting onder de *Broadcasting Act* 2009 voor de publieke omroepen is het jaarlijks opstellen van een *annual statement of performance commitments* (ASPC, zie *section* 102, lid 1 *Broadcasting Act* 2009). Dat zijn erg belangrijke documenten in het kader van het te houden

[545] RTÉ, 'Purpose, Mission and Values', about.rte.ie, laatst geraadpleegd op 24 september 2025.
[546] TG4, 'Background', tg4.ie, laatst geraadpleegd op 20 september 2025, https://www.tg4.ie/en/corporate/background/.
[547] Over de reflecties op het recht op goede naam en de specifieke verdedigingslinies die voor journalisten voortspruiten uit de Defamation Act 2009, zie M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 55.

toezicht (zie verder onder 2.5.4). De ASPC's moeten in overeenstemming zijn met de missie en het *public service statement* van de omroepen in kwestie en worden sinds de besproken wijziging van de *Broadcasting Act* getoetst door de *Coimisiún* (zie verder onder 2.5.4).

Voor het externe kader is ook nog belangrijk dat de *Coimisiún media service codes* en *media service rules* op kan stellen (zie voor beide *Chapter 3* van de *Broadcasting Act*, specifiek *section* 46N en 46O) die voor audiovisuele mediadiensten een bindend karakter hebben. Daar vallen onder andere regels over inhoud (geweld, raciale haat en misleiding worden bijvoorbeeld geweerd), reclame (kinderen worden bijvoorbeeld beschermd) en online veiligheid (ook weer deels gericht op leeftijd) onder. Ten aanzien van die *codes* en *rules* gelden specifieke procedures, die nader staan genoemd in *section* 46Q en 46R. Volgens de uitleg van de *Coimisiún* zelf zien de *media service codes* op de standaarden en praktijken van omroepen (zoals schade en grote thema's zoals (grensoverschrijdend geweld) en staatsgezag), terwijl de *media service rules* een specifiekere indruk maken, omdat die bijvoorbeeld zien op de maximale hoeveelheid tijd die aan reclame of teleshopping mag worden besteed, of op de toegestane reclame- en teleshoppingtijd per uur. Ook zien de *media service rules* bijvoorbeeld op toegankelijkheid van programma's (denk aan mensen met een visuele beperking). Uit *section* 139K van de *Broadcasting Act* 2009 blijkt in aanvulling hierop ook nog dat de *Coimisiún* ook *online safety codes* mag maken. *Section* 139L gaat nader in op het antwoord op de vraag wanneer die codes van toepassing zijn. Deze sections zijn met name relevant met betrekking tot de minder traditionele omroepvormen of -platforms.

In aanvulling op het bovenstaande is ook nog goed om op te merken dat er enkele eisen over EU-werken zijn opgenomen in relevante regelgeving, om precies te zijn in de *Broadcasting Act* 2009, Part 10A, dat geheel over '*European Works*' gaat. Daaruit volgen regels ten aanzien van het Europese aandeel in het omroepaanbod. Zo geldt dat minimaal 30% van de zendtijd of van het programmabudget gereserveerd moet zijn voor EU-werken (door onafhankelijke producenten), waar ook onafhankelijke Ierse producties onder vallen (*section* 159B *Broadcasting Act* 2009).

Over contextspecifieke regels zoals de *contempt of court* is, ten slotte, in de literatuur ook een en ander opgemerkt. Die regel vormt onderdeel van de *common law* en zou daarmee ook nog als extern kunnen worden getypeerd.[548] Waar dat bijvoorbeeld voor het idee van bronbescherming niet per definitie geldt, is dat een principe dat inmiddels is erkend door de Ierse rechter, mede onder invloed van EHRM-rechtspraak, waardoor het ook een externe status heeft gekregen.[549]

2.5.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)

Als het gaat om de interne normering van de journalistiek verdient allereerst aandacht dat zowel bij bij RTÉ als bij TG4 *guidelines* te vinden zijn. Bij RTÉ gelden de zogeheten *Journalism & Content Guidelines*, die bepaalde journalistieke normen benadrukken die ook in de tekst hierboven reeds aan bod zijn gekomen; het gaat dan namelijk om normen zoals objectiviteit, onpartijdigheid en

[548] Zie over de *contempt of court* bijvoorbeeld M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 68.
[549] Zie hier M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 101 e.v. Hier wordt de zeer belangrijke rol van het EHRM-arrest *Goodwin* besproken in het kader van de bescherming van journalistieke bronnen: EHRM 27 maart 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0327JUD001748890 (*Goodwin/het Verenigd Koninkrijk*).

nauwkeurigheid. Deze richtlijnen zijn tot stand gebracht door de RTÉ Editorial Standards Board. Bij de richtlijnen staat specifiek opgemerkt: '[they] are designed to protect our editorial independence and public trust'.[550] Ze zijn intern bindend. Vergelijkbare observaties gelden ten aanzien van RTÉ's *Social Media Guidelines*.[551] De TG4-evenknie van de *Journalism & Content Guidelines* zijn de *TG4 Journalism and Contentious Content Guidelines 2019*, die ook de thema's objectiviteit en onpartijdigheid adresseren en eveneens bindend zijn voor medewerkers.

De omroepen zijn in aanvulling op het bovenstaande ook nog verplicht om een *code for fair trading practice* op te stellen blijkens *section* 112 *Broadcasting Act* 2009; die code moet elke vier jaar verschijnen. Dat wil dus zeggen dat er zo'n code moet liggen bij de RTÉ en bij de TG4. Het gaat hierbij niet om een vrijblijvende code; de wettelijke verplichting in de *Broadcasting Act* 2009 impliceert al dat het om een opdracht tot naleving van een externe verplichting gaat, waar de *Coimisiún* (2.5.4) dus toezicht op kan houden, wat wordt vergemakkelijkt door de rapportageverplichting die eveneens in *section* 112 staat omschreven.

Verder geldt dat er vormen van co-regulering opduiken met betrekking tot de omroepen voor zover het gaat om on-demanddiensten en reclame normen, waarvoor de vrijwillige gedragscode voor aanbieders van ODAS en de ASAI (*Advertising Standards Authority for Ireland*) relevant zijn. In de ODAS-code staan minimumnormen die gelden voor dienstverleners en behelst ook een klachtensysteem voor consumenten. Klachten worden behandeld door de ASAI. [552]

Tot slot geldt dat met de OSMR en de implementatie van de AVMD-richtlijn nieuwe contouren heeft gegeven aan de regulering van het medialandschap in die zin dat ook video-on-demand-diensten en (bijkomend) online veiligheid nu onder alle regels en codes vallen en, die hier en daar dus aangepast dienden te worden; eenzelfde soort invloed geldt voor de AVMD-richtlijn, waaruit nieuwe minimumeisen zijn voortgevloeid.

2.5.3 Ombudsfunctie(s)

Kort gezegd bestaat er op het gebied van de Ierse publieke omroep geen expliciete ombudsfunctie – althans, niet een ombudsfunctie die die specifieke naam draagt. Als meer wordt gekeken naar de karaktertrekken van een ombudsfunctie (onafhankelijkheid, klachtenbehandeling, afdwinging van normen, en dergelijke) dan valt op dat de meeste van die functies belegd zijn bij de *Coimisiún*, die hieronder (onder 2.5.4) nog uitvoerig wordt besproken. In aanvulling daarop kan hier worden opgemerkt dat er wel een *audience council* wordt verplicht bij wet (*section* 96 *Broadcasting Act* 2009). De council heeft als primaire functie (*section* 96, lid 10): '*to represent to the board of its corporation the views and interests of the general public with regard to public serving broadcasting by the corporation*'. Die publiek-vertegenwoordigende functie kan in zeker opzicht wel gerelateerd worden aan het concept van de ombudsman zoals wij dat in Nederland kennen, zeker wanneer de '*views and interests*' van enigszins kritische aard zijn. Tegelijkertijd behandelt de council geen

[550] RTÉ, 'Journalism & Content Guidelines', Third Edition, 2020, https://about.rte.ie/wp-content/uploads/2022/05/21449_RTE_Journalism_Guidelines_2020-Updated.pdf.
[551] Zie voor de gehele tekst RTÉ, 'Social Media Guidelines,' Fourth Edition, 2021, https://about.rte.ie/wp-content/uploads/2021/11/RTE%CC%81-Social-Media-Guidelines-2021.pdf.
[552] Zie M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 129 e.v.

individuele klachten van het publiek en heeft de council ook geen (feitelijke) sanctiebevoegdheid, wat de council wel duidelijk anders maakt dan een doorgewinterde ombudsman. Bovendien heeft de council niet het onafhankelijke handhaverskarakter, maar juist adviesrecht, enquêtebevoegdheden en dergelijke. De council moet jaarlijks verslag uitbrengen van haar activiteiten aan de minister, raad van bestuur en *Coimisiún*. Klachtenprocedures zoals die kenmerkend zijn voor de ombudsfunctie kunnen gevonden worden onder de werkzaamheden van de *Coimisiún* (zie onder 2.5.4).

Overigens kan het in het kader van ombudsfuncties in de Ierse context nog wel interessant zijn om een blik te werpen op the Office of the Press Ombudsman. Dat is, zoals de naam impliceert, een ombudsorgaan dat specifiek voor gedrukte media bestaat en niet voor de omroepen. Meer specifiek is de Office of the Press Ombudsman – een onafhankelijk regulerend orgaan dat sinds 2008 als taak heeft ethische professionele journalistieke standaarden en aansprakelijkheid in de journalistiek te waarborgen.[553] Het werd gelijktijdig met de Press Council of Ireland opgericht; de twee organen worden in de publieke communicatie dan ook gepresenteerd als één geheel met twee "takken" – dit geheel is tot stand gekomen naar aanleiding van aanbevelingen door een onafhankelijk comité in 2007, dat specifiek een onafhankelijk zelfregulerend orgaan geschikt achtte om mediavrijheid en aansprakelijkheid in waar nodig tegen elkaar af te wegen. Voor the Office of the Press Ombudsman geldt dat het een loket is waar het publiek met klachten tegen de pers terecht kan, specifiek met 'complaints they may have in relation to member publications of the Press Council of Ireland'.[554] Bij het behandelen van die klachten heeft de Press Ombudsman de vrijheid van meningsuiting hoog in het vaandel staan.

2.5.4 Toezicht

Als het gaat over toezicht op de publieke omroep in Ierland kan er globaal onderscheid worden gemaakt tussen *statutory regulators* en zelfregulering. Een belangrijke wijziging die de OSMR doorvoerde in de *Broadcasting Act* heeft te maken met toezicht; ook op dat gebied vond modernisering en verandering plaats. De instantie die in de *Broadcasting Act* 2009 aanvankelijk centraal stond – de *Broadcasting Authority of Ireland* (BAI), ontstaan met de *Broadcasting Act* van 2009 – werd opgeheven (15 maart 2023) en dat in plaats daarvan een inhoudsregulator werd ingesteld, genaamd de *Coimisiún na Meán* (*Media Commission*). Part 2 van de gewijzigde *Broadcasting Act* ziet integraal op de *Coimisiún*. Het gaat om een wettelijk verankerd toezichthoudend orgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de regelgeving voor omroepen (en video-on-demanddiensten); de *Coimisiún* is daarmee de nationale toezichthouder op inhoud en online veiligheid. De *Coimisiún* heeft een voorzitter en voor verschillende thema's aparte commissarissen: voor toezicht op de omroep, mediaontwikkeling, online veiligheid[555] en diensten. In het algemeen gaat het bij de werkzaamheden van de *Coimisiún* om toezicht en handhaving van inhoudscodes en (zoals beschreven onder 2.5.1) over het opstellen van *media service rules* en *media service codes*. De

[553] Zie uitgebreider over (het systeem rondom) de rol van de Press Ombudsman M. McGonagle, S. McLaughlin & T. McGonagle, *Media Law in Ireland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 46 e.v.
[554] Office of the Press Ombudsman, 'Office of the Press Ombudsman', https://pressombudsman.ie/office-of-the-press-ombudsman/, geraadpleegd 18 januari 2026.
[555] De bepalingen uit de OSMR over online veiligheid en schadelijke inhoud die men online aan kan treffen is het gevolg van de audiovisuele-mediadienstenrichtlijn (AVMD-richtlijn, 2018), die op nationaal niveau is uitgekristalliseerd in de OSMR.

Coimisiún handhaaft de naleving van de *media codes* en *media rules* via een systeem dat varieert van waarschuwingen tot zwaardere maatregelen. Wat in dat kader relevant is, is dat de OSMR extra bevoegdheden heeft geschapen voor de *Coimisiún* op het gebied van naleving en handhaving. In de praktijk betekent dat, dat de *Coimisiún* ook administratieve financiële sancties mag opleggen aan on-demand audiovisuele diensten die de regels niet naleven en kan het senior management eventueel zelfs vervolgen. Ook houdt de *Coimisiún* toezicht op reclamecodes en worden hier eventuele klachten over uitzendingen behandeld. Ook een belangrijk deel van het takenpakket is het uitvoeren van beoordelingen op het gebied van publieke financiering.

In aanvulling op de *Coimisiún* is ook de *Commission for Communications Regulation* (ComReg) hier relevant om te noemen. Die instantie houdt toezicht op het gebied van techniek en infrastructuur; in de kern reguleert deze het radio- en telecomsysteem en is daarmee specifiek de verantwoordelijke instantie op het gebied van het toewijzen van frequenties en technische licenties. De functies en positie van ComReg staan nader toegelicht in *section* 10 (en verder) van de Communications *Regulation Act*. In ieder geval is bij het verdelen van de frequenties van belang dat ComReg dan dient af te stemmen met de *Coimisiún*, omdat het dan ook raakt aan de inhoud.[556]

Ook is er wat toezicht betreft een belangrijke rol weggelegd voor de minister; de minister beheert immers de publieke financiering. Er is ook sprake van zekere betrokkenheid van de minister bij besluitvormingsprocessen ten aanzien van media-pluraliteit (*section* 28A en verder *Broadcasting Act* 2009) bij fusies – de minister beslist dan na advies van de *Competition and Consumer Protection Commission* en een rapport van de *Coimisiún*. Specifiek met het oog op media-pluraliteit in het geval van fusies is de minister dus primair verantwoordelijk voor de beantwoording van de vraag of die mediafusie akkoord is, maar de *Coimisiún* kan daarbij een belangrijke aanvullende en ondersteunende rol spelen door het aanleveren van extra onderzoek. Ook is de minister betrokken bij bepaalde benoemingen van leden van de *Coimisiún* (section 8 *Broadcasting Act* 2009).

Dan is er nog de *Competition and Consumer Protection Commission* (CPCC), die voorgenomen fusies en overnames door de lens van het mededingingsrecht bekijkt – zoals hierboven werd besproken is dit onderdeel van een proces waarin ook de minister en de *Coimisiún* een belangrijke rol spelen. Nadere regels hieromtrent zijn te vinden in de *Competition and Consumer Protection Act* 2014. Ook verdient nog opmerking dat de *Coimisiún* samen met de CPCC wetshandhaver is met betrekking tot de *Digital Services Act* en tevens *Digital Services Coordinator*.[557] Licenties voor televisiediensten, onafhankelijke radio-omroepdiensten en andere inhoud op aanverwante systemen worden door de *Coimisiún* verleend tegen een bedrag van (overwegend) maximaal 2000 euro, zonder competitief proces.

Wie naar hierboven omschreven functies en bevoegdheden van de *Coimisiún* kijkt, ziet mogelijk al doorschemeren dat in het Ierse stelsel een getrapt mechanisme te herkennen valt zoals dat in meer nationale stelsels aan de orde is. De wettelijke basis daarvoor is net als voor het bestaan van de

[556] Commission for Communications Regulation, 'Radio Spectrum – Radio Frequency Plan for Ireland', laatst geraadpleegd op 25 september 2025, https://www.comreg.ie/industry/radio-spectrum/radio-frequency-plan-for-ireland/?.
[557] Zie Europese Commissie, 'Digital Service Coordinators', 31 juli 2024, laatst geraadpleegd op 22 september 2025, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs.

Coimisiún de door de OSMR geamendeerde *Broadcasting Act* 2009. Op het moment dat er een vermoeden of bewijs bestaat dat omroepen zich niet aan de eerdergenoemde *codes* en *rules* houden, kan daar een klacht over worden ingediend (zie sectie 48), in beginsel bij de omroep zelf, al kunnen klachten ook direct door de *Coimisiún* worden behandeld als dat door de *Coimisiún* gepast wordt geacht. Dit betreft dus een formele klachtenprocedure die onderdeel is van het toezicht dat de *Coimisiún* uitoefent als mediaregulator, wat deze gang van zaken anders maakt dan wat we kennen als een ombudsfunctie of -procedure. Er geldt voor omroepen een verplichting om klachten serieus in overweging te nemen.[558]

Is degene die een klacht heeft ingediend niet tevreden met de reactie van de omroep of heeft de klager in kwestie überhaupt geen reactie ontvangen binnen de in de *Code of Practice* gestelde termijn, dan kan binnen 14 dagen na (het uitblijven van) de reactie van de omroep contact worden gezocht met de *Coimisiún*. De *Coimisiún* maakt melding bij de omroep dat er een formele klacht is ingediend en vraagt benodigd materiaal op. De *Coimisiún* onderzoekt dan of nader onderzoek nodig is. De uitkomst van dat onderzoek is een terugverwijzing naar de provider om de *Code of Practice* te handhaven; het afwijzen van de klacht, of het doorverwijzen van de klacht naar een geautoriseerde persoon (*authorised person*; vaak een seniorlid van de *Coimisiún*) voor nader onder onderzoek. Voor die drie opties zijn er beslissingscriteria die functioneren als indicatoren voor één van de drie sporen.[559] Doorverwijzen is verplicht als niet voor terugverwijzing wordt gekozen en er ook geen gronden zijn voor afwijzing. De beslissing met betrekking tot de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een schending van journalistieke regels ligt volledig bij de *authorised person* in kwestie; de doorverwijzing is geen doorslaggevende indicatie voor een formeel te constateren schending.

Doorverwijzing leidt overigens ook niet gelijk tot sanctionering. Na doorverwijzing bestaat er namelijk een informeel mechanisme waarbinnen '[t]he broadcaster/video-on-demand provider is given an opportunity to make a submission in relation to the provisional decision, which may include proposed measures to remedy the suspected contravention and to ensure no recurrence of it if the broadcaster/video-on-demand provider accepts the provisional decision.'[560]

Los van het informele mechanisme is er een getrapt systeem van mogelijkheden ten aanzien van eventuele berisping van omroepen. Allereerst is er dus de mogelijkheid dat de omroep een *compliance notice* krijgt van de *Coimisiún*. Is hetgeen een omroep doet van ernstigere aard en/of worden inbreuken niet (tijdig) gecorrigeerd, dan kunnen sancties volgen, van administratieve financiële (tot 20 miljoen euro of 10% van de omzet; 139ZW OSMR) of – bij hardnekkig passeren van regels – strafrechtelijke aard.[561] Ook kunnen er correctieve maatregelen worden getroffen. In zeer ernstige gevallen kan ook het intrekken van licenties volgen; een maatregel die net als in andere nationale kaders helemaal bovenaan de "escalatieladder" te vinden is. De *Coimisiún* is in zekere zin

[558] Zie Coimisiún na Meán, 'Procedure', https://www.cnam.ie/industry-and-professionals/complaints/broadcasting-on-demand/procedure/, geraadpleegd op 12 januari 2026.
[559] Voor de liefhebber zijn deze drie sporen met nog wat nadere toelichting terug te vinden op de website van de Coimisiún na Meán; Coimisiún na Meán, 'Procedure', https://www.cnam.ie/industry-and-professionals/complaints/broadcasting-on-demand/procedure/, geraadpleegd op 12 januari 2026.
[560] Ibid.
[561] Zie ook Department of Culture, Communications and Sport, 'Online Safety and Media Regulation Act 2022', 10 January 2020, geüpdatet 15 april 2025, geraadpleegd op 14 januari 2026.

de instantie die het overzicht over die gehele ladder heeft en ook de instantie de beschikking heeft over de verschillende handhavingsmechanismen die daar deel van uitmaken. Sinds het aantreden van de *Coimisiún* zijn er nog geen gevallen bekend van sanctionering van de Ierse publieke omroepen.

2.5.5 Verhoudingen tussen toezichthouders

Op papier kent Ierland en toezichtssysteem waarbinnen een vrij duidelijk onderscheid bestaat tussen inhoudelijk toezicht, technische vragen en toezicht dat ziet op mededinging. De praktijk ziet er, zoals ook in de voor dit hoofdstuk beschreven nationale stelsels, soms minder gecategoriseerd uit. De onder 2.5.4 besproken instanties – *Coimisiún*, ComReg, CPCC, minister (wettelijk vastgelegd) en de ASAI (als zelfregulerend orgaan) hebben namelijk bevoegdheden die soms heel dicht bij elkaar in de buurt komen. Een voorbeeld van zo'n situatie is het proces rondom fusies zoals hierboven beschreven; dan gaat het zowel om mededinging als pluraliteit en zijn er drie instanties nauw betrokken. In zo'n situatie kunnen vragen rijzen over de onderlinge samenhang en coördinatie, en de omvang en afbakening van bevoegdheden. Wel is het zo dat schendingen van de journalistieke codes in beginsel dus bij de *Coimisiún* liggen en dat de maatregelen van meer sanctionerende aard ook primair daar zijn ondergebracht; de andere hier besproken toezichts-mechanismen zijn toch iets meer toegespitst op specifieke terreinen.

2.6 Verenigd Koninkrijk

Binnen het landschap van audiovisuele media in het Verenigd Koninkrijk (VK) speelt "*Public Service Broadcasting*" (PSB) een grote rol. De BBC[562] is de belangrijkste publieke omroep in het VK en wordt gefinancierd door de Staat.[563] Het publieke-omroepbestel bestaat, echter, niet slechts uit de BBC. Ook private omroepen leveren PSB-diensten. PSB-diensten worden geleverd door de BBC, Channel 3, Channel 4, Channel 5 en S4C (voor deze laatste vier omroeporganisaties geldt dat de meest prominente kanalen alleen de status hebben van "*public service broadcaster*").[564] Op de BBC na, waarvoor een eigen juridisch regime geldt, zijn de omroeporganisaties afhankelijk van een licentie; deze licenties[565] zijn per 2025 hernieuwd door Ofcom, de Britse mediatoezichthouder.[566] De verschillende omroeporganisaties die geacht worden PSB-diensten te leveren zijn tegelijkertijd gebonden aan de verplichtingen die komen met de doelstellingen van PSB (welke hieronder nader uitgewerkt worden). Ondanks het feit dat de publieke omroepsector meer omroepen beslaat dan de

[562] En de equivalenten daarvan in Wales zijn BBC Cymru Wales en S4C – die laatste wordt in het gehele VK beschouwd als publieke omroepdienst.
[563] T. Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 17 en 97; De financiering van de BBC is geregeld in de *Charter* (zie hieronder).
[564] Zie onderdeel 264(12) of the Communications Act 2003; De PSB-providers, de eigenaren van de verschillende genoemde omroepdiensten, zijn de BBC, ITV en STV Schotland (voor Channel 3, C4C (voor Channel 4) en ViacomCBS (Channel 5); Deze omroepdiensten hebben allemaal een eigen '*statutory remit*'. Voor Channel 3 en Channel 5 is dat het aanbieden van gediversifieerd en kwalitatief hoogstaande programmering, aldus *Communications Act* 2003 s. 265(2). Voor S4C geldt een soortgelijke opdracht, terwijl daar specifiek het Welsh ook centraal staat. Zie par. 3(3), Part 2 van Schedule 12 van de *Communications Act* 2003
[565] De huidige licenties worden door Ofcom op diens website geplaatst; Ofcom geeft de licenties eveneens af. Zie: https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/digital-tv/current-licensees.
[566] Daarin was reeds voorzien bij wet: zie *Communications Act* 2003 s. 216 [Channel 3 en Channel 5] 231(7) [Channel 4].

BBC, wordt de BBC als gezegd beschouwd als de hoeksteen van het Britse omroepbestel; dit onderdeel richt zich derhalve met name op de BBC.[567]

Vooraf een aantal opmerkingen over wet- en regelgeving inzake de publieke omroep in het VK. Sinds jaar en dag ziet de Britse publieke omroep zich geconfronteerd met een extensieve publiekrechtelijke regulering. Het VK heeft geen alles omvattende Mediawet zoals Nederland (het VK heeft een ander soort rechtssysteem (zgn. *common law*) waarin codificatie van normen in één basisdocument minder gangbaar is). Het Britse mediarecht bestaat derhalve uit een verzameling van verschillende normstellende instrumenten die ofwel zien op specifieke thema's ofwel specifieke vraagstukken behandelen. Tegelijkertijd komt het voor dat bepaalde wetgeving wel van toepassing is op de media, maar niet als zodanig over media gaat.[568] Het rechtssysteem in het VK kent dus ook *multi-zonal* regulering van de media en de omroepen.

Dit betekent natuurlijk niet dat er in zijn geheel geen wetten of regelingen zijn die hoofdzakelijk zien op de media of de publieke omroep in het algemeen, dan wel de BBC in het bijzonder. De toezichtstaken van toezichthouder Ofcom, waarover hieronder meer, worden bijvoorbeeld deels geregeld in de *Communications Act* van 2003. De *Communications Act* 2003 riep Ofcom in het leven als overkoepelende mediatoezichthouder en hield indertijd daarmee ook de opheffing van eerdere toezichthouders in.[569] Daarbij is er verleden jaar een nieuwe *Media Act* in werking getreden, waarmee verschillende regelingen, waaronder de *Communications Act* 2003 en de *Broadcasting Act* 1996, geamendeerd zijn.[570]

Belangrijk is ook dat de BBC een eigen juridische grondslag heeft. Voor de BBC gelden het zogeheten *Royal Charter* (kortweg *Charter*) en de *Framework Agreement* (kortweg *Agreement*). De *Royal Charter* vormt de basis voor de oprichting van de BBC (1922) en dient ertoe de politieke onafhankelijkheid van de BBC te benadrukken en beschermen. Tegelijkertijd heeft de BBC, net als andere omroepen, een licentie nodig om via de Britse kabel te mogen uitzenden, waar voorwaarden aan verbonden zijn. Die voorwaarden zijn vastgelegd in de *Framework Agreement*. De *Agreement* is in de praktijk daarom het belangrijkere document om de werking en regulering van de BBC te kunnen bevatten.[571] Daarbij komt nog dat de *Agreement* mede bepaalt waar Ofcom toezicht op houdt, hetgeen maakt dat de praktische toepassing van de normering van Ofcoms handelen pas echt duidelijk maakt wat de verplichtingen van de BBC ten volle zijn.[572] Daarnaast zijn er natuurlijk de normen die gelden binnen de sector en binnen de BBC, en de codes afkomstig van Ofcom zelf.[573]

Voordat we inzoomen op de normering van de journalistiek in relatie tot de BBC, nog een tweetal opmerkingen. Allereerst: de normering van de geschreven pers en de publieke omroep in het VK

[567] Dat heeft, opnieuw, mede van doen met de financiering van de BBC door de staat. T. Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 17 en 97.
[568] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 19.
[569] Artikel 3 *Communications Act* 2003. Vindbaar via: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents.
[570] De bijgewerkte *Media Act* is hier beschikbaar: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/15/contents. De amendementen die zijn doorgevoerd bleken niet in het bijzonder relevant voor ons onderzoek, dus op de *Media Act* wordt niet verder (uitvoerig) ingegaan.
[571] Gibbons 2018, p. 97. Nota bene: Gibbons schrijft ook over meer recente hervormingen van de *Royal Charter* en de *Framework Agreement*, tot en met de hervorming van beide in 2016.
[572] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 100.
[573] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 19.

geschiedt tamelijk verschillend.[574] In relatie tot de geschreven pers wordt meer aan zelfregulering overgelaten, over de band van de *Royal Charter on self-regulation of the press*.[575] De regulering van de geschreven pers en de mogelijkheid om te klagen bij de Britse pers waren eerder bij de (in 2014 opgedoekte) onafhankelijke *Press Complaints Commission*[576] belegd, nu overgenomen door de *Independent Press Standards Organization* (IPSO).[577] Op de geschreven pers wordt in dit advies niet nader ingegaan, maar deze context leek ons goed hier toch kort aan te stippen; de eventuele indruk dat de publieke omroep in het VK redelijk wat dichter op de huid gezeten wordt dan 'gangbaar' is voor media in het algemeen, klopt dus in elk geval ten dele.

Ten tweede nog een opmerking over de bescherming van fundamentele rechten in het VK. Het VK heeft geen vastomlijnde, geschreven grondwet. Voor de bescherming van de journalistieke vrijheid en de vrijheid van expressie is de *Human Rights Act* van 1998 van belang. Via de *Human Rights Act* hebben de bepalingen van het EVRM gelding in het VK.[578] De bescherming van de vrije journalistiek en de bijbehorende plichten en verantwoordelijkheden zoals die voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM en de politieke standaarden die gelden binnen de Raad van Europa vormen dus ook in het VK een belangrijk kader, wellicht te meer nu het VK geen lid meer is van de EU. De normen afkomstig van de EU die in het voorgaande hoofdstuk besproken zijn, zijn voor het VK derhalve niet van direct belang.

2.6.1 Normering van de journalistiek: extern (publieke wet- en regelgeving)

De oprichting van de BBC ligt in het VK aan de basis van PSB, ofwel de creatie van een openbaar omroepbestel. De oprichting van de BBC had een drieledig doel: '*to inform, educate and entertain*.'[579] Verschillende centrale principes liggen vervolgens ten grondslag aan PSB in zijn geheel, zoals in de *Communications Act* 2003[580]vastgelegd is: dat de omroep overal in het land toegankelijk moet zijn, wat ook betekent dat het aanbod voor een breed publiek interessant is; en dat de programmering van hoge kwaliteit is en oog heeft voor zowel gedeelde waarden als diversiteit.[581] PSB is ook sterk gekoppeld aan democratische principes en politieke onafhankelijkheid.[582] De koppeling aan democratische principes is bijvoorbeeld zichtbaar in de formulering van de doelstellingen van PSB, waaronder ook valt het bevorderen van een eerlijk en gebalanceerd publiek debat in relatie tot nieuws en actualiteit.[583]

---

[574] Eric Barendt suggereert dat dit onderscheid van doen heeft met de historische ontwikkeling van de geschreven pers, welke tot wasdom kwam toen censuur door de staat een enorm probleem was en de sector derhalve zo onafhankelijk mogelijk wilde opereren. E. Barendt, *Broadcasting law*, Oxford: Oxford University Press 1993, pp. 3-10.

[575] Deze *Royal Charter on self-regulation of the press* is hier vindbaar: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7da73c40f0b65d886339b2/Royal_Charter_on_self_regulation_of_the_press.pdf.

[576] De website van de PCC is gearchiveerd: http://www.pcc.org.uk/. Voor meer achtergrond zie J. Rowbottom, *Media Law*, Hart Publishing (second edition), 2024, pp. 275-276.

[577] https://www.ipso.co.uk/.

[578] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 19.

[579] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 94.

[580] *Communications Act* 2003 s. 264 (4).

[581] Ibid.

[582] Ibid.

[583] *Communications Act* 2003 s. 264 (4); Specifieke vereisten aan bepaalde omroeporganisaties in relatie tot hun PSB-verplichtingen worden door Ofcom gekoppeld aan het verkrijgen van licenties.

Om een *broadcasting licence* te kunnen krijgen, dient een persoon of een omroeporganisatie "*fit and proper*" te zijn.[584] Bij de beoordeling van het al of niet *fit and proper* zijn speelt een rol of de omroep in kwestie of de persoon in kwestie zich eerder goed aan de geldende normen gehouden heeft en daar kunnen dus ook de verplichtingen inzake journalistiek onder vallen voor zover deze binnen de bevoegdheid van Ofcom liggen. De verplichtingen in kwestie kunnen, echter, ook van overheidswege opgelegd worden. Naast de "*public service obligations*", waarover het onderstaande voor een groot deel gaat, kan de *Secretary of State* namelijk vragen om bepaalde informatie over bepaalde onderwerpen niet uit te zenden; daarbij kan een minister juist vragen een bepaalde boodschap uit te zenden.[585] Deze mogelijkheden tot inmenging door de overheid worden in de praktijk niet vaak ingezet[586], maar ze markeren opnieuw de bijzondere positie van de omroepen in het Britse mediabestel en diens publieke functie.

Hieronder wordt dieper ingegaan op het toezicht op de publieke-omroepopdracht, maar in dit onderdeel is alvast goed om te benadrukken wat er – in verband met dat toezicht – allemaal onder de publieke-omroepopdracht wordt geschaard. Als doelstellingen van PSB worden onder meer begrepen dat er in de programmering verschillende perspectieven aan bod komen en dat programma's van een bepaalde kwalitatieve standaard gemaakt worden en dan in het bijzonder wat betreft de inhoud van de programma's en de "*professional skill*" en redactionele integriteit.[587] Daarnaast is van belang dat de aanbieders van PSB erop toezien dat hun programma's: '*provide, to the extent that is appropriate for facilitating civic understanding and fair and well-informed debate on news and current affairs, a comprehensive and authoritative coverage of news and current affairs*.'[588] Weliswaar zien deze doelstellingen niet expliciet op journalistieke kwaliteit, maar dat aan journalistieke kwaliteit beantwoord dient te worden is wel sterk geïmpliceerd.

Opmerking verdient overigens ook dat de taken van de BBC niet beperkt zijn tot het verlenen van publieke diensten, zijnde de publieke omroep. De BBC heeft een *World* Service, neemt deel aan commerciële activiteiten en is bevoegd om "*non-service activities*" te ontplooien; daarbij heeft de BBC zich wel steeds te houden aan de principes die centraal staan in de *Royal Charter.*[589]

Wettelijke verankering I: Royal Charter

De *Royal Charter* die op dit moment, tot 31 december 2027[590], geldt, stamt uit 2016. Wat meteen in het oog springt, is hoezeer de onafhankelijkheid van de BBC daarin wordt vooropgesteld, al wordt niet expliciet benadrukt ten opzichte van wie of welke actoren de BBC onafhankelijk dient te zijn. Wat betreft de journalistiek is relevant dat '*editorial and creative decisions*' in ieder geval onafhankelijk moeten worden genomen.[591]

[584] *Broadcasting Act* 1996, s 3.
[585] *Communications Act* 2003 s. 336.
[586] J. Rowbottom, *Media Law*, Hart Publishing (second edition), 2024, p. 299.
[587] *Communications Act* 2003 s. 264 (4).
[588] *Communications Act* 2003 s. 264 (6).
[589] *Broadcasting: Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation* (Cm 9365) 2016, artikel 7 lid 1. (Hierna: *Royal Charter* 2016.)
[590] Artikel 2, lid 3 van de *Royal Charter* 2016.
[591] Artikel 3 van de *Royal Charter* 2016.

De *Royal Charter* bevat een formulering van de missie van de BBC, in lijn met wat hierboven reeds is opgemerkt over de publieke-omroepopdracht: '*The Mission of the BBC is to act in the public interest, serving all audiences through the provision of impartial, high-quality and distinctive output and services which inform, educate and entertain*.'[592]

De *Public Purpose* van de BBC wordt vervolgens in meer detail uit de doeken gedaan, welke ook enkele normen inzake de journalistiek omvat. Er wordt benadrukt dat de BBC gehouden is aan accurate en onpartijdige nieuwsvoorziening te doen, waarbij journalisten van het hoogste kaliber betrokken zijn en men zich hoge redactionele standaarden moet houden. De BBC dient een baken te zijn voor de vrijheid van expressie; naar wat in het eerste hoofdstuk van dit advies geschreven staat, behelst de vrijheid van expressie ook een verantwoordelijkheid aan de zijde van journalisten om zich aan kwalitatieve en ethische standaarden te houden.[593]

Wettelijke verankering II: Framework Agreement[594]

De *Framework Agreement* die nu van kracht is, is grotendeels in 2016 in werking getreden, met dien verstande dat er in 2022 enkele aanpassingen aan zijn gedaan.[595] Dit raamwerk benadrukt, net als de Charter, de onafhankelijkheid van de BBC.[596] De *Framework Agreement* stelt dat de content van de BBC gekenmerkt moet worden door '*fairness, due impartiality, due accuracy, and editorial integrity*'; naleven van die standaarden wordt overzien door het bestuur van de BBC.[597] Hoewel de *Agreement* in principe het leidende document is waaruit de verantwoordelijkheden van de BBC en van Ofcom te ontwaren zijn, zegt het weinig over journalistieke kwaliteit en hoe deze geborgd wordt. Zowel de *Broadcasting Code* als het *Operating Framework* van Ofcom gaat in meer detail in op de rollen van zowel Ofcom als de BBC in relatie tot regulering, mede van content-gerelateerde zaken.

Broadcasting Code Ofcom

Sinds 2017 is Ofcom bevoegd om content-standaarden te zetten voor de BBC, en om de BBC daar vervolgens aan te houden.[598] In de *Communications Act* 2003 is bepaald dat die standaarden mede moeten zien op "*impartiality*" en "*accuracy*" en dat het publiek niet misleid mag worden door bepaalde content[599]; deze eisen zien daarom mede op journalistieke kwaliteit (als we onpartijdigheid

[592] Artikel 5 van de *Royal Charter* 2016.
[593] Artikel 6, lid 1 van de *Royal Charter* 2016.
[594] De *Framework Agreement* is in december 2025 nog van een update voorzien. Die herziening volgde op het schrijven van dit onderdeel en kon omwille van de planning niet worden meegenomen. De doorgevoerde wijzigingen zijn echter grotendeels irrelevant voor hetgeen in dit hoofdstuk staat, en dus doen ze niet af aan dit onderdeel.
[595] *An Agreement between her Majesty's Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (CP 682) 2022.
[596] *Broadcasting: an Agreement between her Majesty's Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (Cm 9366) 2016, artikel 3.
[597] *An Agreement between her Majesty's Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (CP 682) 2022, artikel 3. (Dit is een amendering van de *Agreement* van 2016, maar de inhoud van de *Agreement* uit 2016 geldt grotendeels nog steeds.)
[598] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 2.5. Vindbaar via: https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/bbc/operating-framework; Zie ook *Communications Act* 2003, s. 319.
[599] Zie ook *Communications Act* 2003, s. 319.

en accuraatheid onder kwaliteit begrijpen). Het instrument waarin die normen zijn neergelegd, is de *Broadcasting Code* van Ofcom. In dat verband is interessant dat de BBC eerst zelf verantwoordelijk was voor het verzekeren dat diens content accuraat en onpartijdig was, terwijl de BBC zich nu dus aan de eisen daaromtrent van Ofcom moet houden. En ook andere omroepen met een licentie alsmede lokale omroepen dienen zich aan de *Broadcasting Code* van Ofcom te houden.[600] In die Code valt in lijn met de wettelijke bepaling hierboven te lezen dat '*[n]ews, in whatever form, must be reported with due accuracy and presented with due impartiality*.'[601] *Due* houdt in dit verband niet in dat elk standpunt evenveel onder de aandacht moet komen of dat ieder aspect van een bepaalde positie evenveel zendtijd krijgt. Afhankelijk van het betreffende onderwerp, de betreffende zender, en het betreffende programma, verschilt het wat de eis van "*due impartiality*" precies inhoudt.[602] De eisen in de *Broadcasting Code* zijn een echo, opnieuw, van de fundamentele eis dat de BBC geen staatsomroep is en strikte onafhankelijkheid van de politiek moet betrachten en dat de politiek de BBC niet moet proberen te beïnvloeden.[603] Politici mogen niet optreden als nieuwslezers of op een verwante manier in beeld gebracht worden, tenzij dat vanuit redactioneel oogpunt gerechtvaardigd is.[604] En wanneer er persoonlijke opvattingen van presentatoren aan bod komen, dient daar ook een ander geluid tegenover gezet te worden om de onpartijdigheid van het programma als geheel te waarborgen.[605]

Operating Framework Ofcom

De wijze waarop Ofcom toezicht houdt op de BBC is uitgewerkt in een *Operating Framework* voor de BBC. Meer precies behelst dit *Operating Framework* '*the provisions Ofcom consider appropriate to secure the effective regulation of the activities of the BBC as set out in the Charter and Agreement*.'[606] In dit raamwerk zijn onder meer standaarden opgenomen met betrekking tot content. Het publiek dat naar programma's van de BBC moet ervan uit kunnen gaan dat de informatie die in die programma's aan bod komt waarheidsgetrouw is; de BBC dient in dat licht hoogwaardige redactionele standaarden aan te houden.[607] De principes die Ofcom heeft neergelegd in diens *Broadcasting Code* zijn hier integraal opgenomen.[608]

2.6.2 Normering van de journalistiek: intern (regels binnen de sector en de omroepen)

Binnen de sector en intern binnen de BBC gelden ook nog enkele standaarden die zien op de journalistiek. Om te beginnen heeft de BBC *editorial guidelines*. De BBC gaat daarin, ten eerste, in op de waarden die centraal staan in het journalistieke werk van de BBC. Daarin wordt, net als in het *Operating Framework* van Ofcom, benadrukt dat het publiek erop moet kunnen vertrouwen dat

[600] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 96; De *Broadcasting Code* bevat normen over verschillende thema's die niet direct zien op journalistiek *an sich*, maar wel op aanverwante thema's: bescherming van minderjarigen, religie, misdaad, etc. De eisen van onpartijdigheid en *due accuracy* gaan dan weer wel over journalistiek werk en de inhoud daarvan.
[601] *The Ofcom Broadcasting Code*, onderdeel 5.1. Vindbaar via: https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-standards/section-five-due-impartiality-accuracy/.
[602] Ibid., onder '*meaning of due impartiality*'.
[603] Artikel 3 van de *Royal Charter* 2016; Gibbons 2018, p. 134.
[604] *The Ofcom Broadcasting Code*, onderdeel 5.3.
[605] *The Ofcom Broadcasting Code*, onderdeel 5.9.
[606] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 1.1.
[607] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 2.5.
[608] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 2.7.

de berichtgeving van de BBC accuraat is en te goeder trouw geschiedt. Er wordt daarnaast gerefereerd aan de BBC's vrijheid van expressie en de onafhankelijkheid van de BBC, met een expliciete nadruk op de verantwoordelijkheden van de BBC in de informatievoorziening.[609] Het redactionele werk van de BBC beantwoordt aan het algemeen belang; in dat verband houdt de BBC zich expliciet aan de taak om aan waarheidsvinding te doen en daarbij professioneel te werk te gaan, om eerlijk en accuraat te berichten.[610] Wat daarbij noemenswaardig is, is dat de BBC zich tegelijk committeert aan democratische principes en geen absolute neutraliteit nastreeft.[611] In het redactionele werk staat nog een principe centraal: redactionele rechtvaardiging, wat inhoudt dat het positieve effect dat uitgaat van een redactionele beslissing de eventuele negatieve effecten ervan moet overstijgen wil het een gerechtvaardigde redactionele beslissing zijn.[612]

De BBC heeft naast diens *editorial guidelines* een meer algemene *Code of Conduct*. Deze code behelst geen verdere normering van de journalistiek, behalve dat de vertrouwensrelatie met het publiek erin wordt benadrukt onder vermelding van de plicht van de BBC om zich aan de eigen redactionele standaarden te houden.[613]

De Britse *National Union of Journalists* (NUJ) heeft eveneens een *Code of Conduct*. Die code ziet ten dele wel op journalistiek handelen en journalistieke kwaliteit, doordat er verwezen wordt naar, onder meer, de noodzaak om onderscheid te maken tussen feiten en waardeoordelen.[614] De code van de NUJ is niet zozeer een zelfregulerend instrument, als wel een richtlijn voor journalisten die eventueel door de vakbond bijgestaan willen worden.

2.6.3 Ombudsfunctie(s)

De ombudsfunctie(s) en het toezicht in het Britse bestel lopen door elkaar heen, mede doordat er ten aanzien van publieksklachten een getrapte procedure geldt, waarbinnen zowel de BBC als Ofcom een rol heeft. Om die reden wordt de ombudsfunctie in het Britse bestel hieronder tezamen met het toezicht besproken.

2.6.4 Toezicht[615]

Toezicht op de naleving door de BBC van de geldende (publiekrechtelijke) normen vindt zowel intern door de BBC plaats als door Ofcom (die immers de eisen gesteld aan de licentieverlening aan

[609] BBC, *Editorial Policy, section 1: The BBC's Editorial Standards,* paragraaf 1.2. Vindbaar via: https://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/editorial-standards/#12thebbcseditorialvalues.
[610] BBC, *Editorial Policy, section 1: The BBC's Editorial Standards,* paragraaf 1.2 en 1.3.
[611] BBC, *Editorial Policy, section 1: The BBC's Editorial Standards,* paragraaf 1.1.
[612] BBC, *Editorial Policy, section 1: The BBC's Editorial Standards,* paragraaf 1.4.
[613] De *Code of Conduct* van de BBC is hier vindbaar: https://www.bbc.com/aboutthebbc/reports/policies/codeofconduct.
[614] De *Code of Conduct* van de NUJ is hier vindbaar: https://www.nuj.org.uk/about-us/rules-and-guidance/code-of-conduct.html.
[615] Losstaand van Ofcom kent het VK een *Competitions and Markets Authority* (CMA), welke ook in relatie tot de publieke omroep relevant werk doet, maar deze autoriteit stellen we hier niet nader aan de orde. De CMA onderzoekt fusies en kan daarnaast een gehele markt onder de loep nemen om te bezien of er problemen zijn met de mededinging of met het respecteren van de rechten van consumenten binnen die markt. Dat geldt ook voor, in ieder geval, de commerciële media. De CMA ziet met name toe op de handhaving van de *Competition Act* 1998, de *Enterprise Act* 2002 en de *Digital Markets, Competition and Consumers Act* 2024. De CMA zelf is in het leven geroepen met de *Enterprise and Regulatory Reform Act* 2013.

de BBC zoals vastgelegd in de *Agreement* in het vizier dient te houden); in bepaalde gevallen zijn zowel de BBC als Ofcom gezamenlijk bij toezicht betrokken (afhankelijk van het onderwerp). In de publieke omroepsector is weinig ruimte is voor pure zelfregulering en -toezicht. De Britse '*press councils*', IMPRESS en IPSO, gaat niet over de omroepen (alleen over print en online media). Daarom ligt de nadruk hier op de BBC en Ofcom. Hieronder volgt derhalve eerst een behandeling van toezicht door Ofcom, en vervolgens wordt kort besproken in hoeverre er binnen de BBC zelf, zonder tussenkomst van Ofcom, sprake is van toezicht op de naleving van bepaalde normen (interne regulering). Als gezegd wordt ook aandacht besteed aan de ombudsfunctie in het Britse bestel.

Ofcom is als gezegd belast met het toezicht op de audiovisuele media in het VK, waaronder de BBC, de andere PSB-omroepen.[616] Ofcom wordt geacht een '*light-touch*' regulator te zijn in die zin dat deze alleen ingrijpt wanneer dat (absoluut) noodzakelijk en proportioneel is.[617] Ofcom moet daarbij rekening houden met wat er redelijkerwijze kan worden overgelaten aan zelfregulering door de omroep of de sector.[618] Zoals hierboven al is opgemerkt, is de mate waarin toezicht aan de sector zelf wordt overgelaten in het geval van de publieke omroep beperkt vanwege de uitdrukkelijke publieke functie ervan en dus speelt Ofcom een dominante rol in relatie tot de BBC en andere PSB-omroepen.

De hoofdfuncties van Ofcom zijn opgesomd in de *Royal Charter.*[619] Als toezichthouder is Ofcom de aangewezen instantie om erop toe te zien dat de BBC zich aan diens missie en bijbehorende *Public Purposes* houdt, evenals dat Ofcom er meer in het algemeen op moet toezien dat de PSB-diensten beantwoorden aan de PSB-doelstellingen.[620] Ofcom beoordeelt periodiek hoe de BBC aan diens verantwoordelijkheden beantwoordt (en dat geldt hetzelfde in relatie tot andere omroepen die PSB-diensten verlenen en derhalve bepaalde verantwoordelijkheden hebben).[621] Daarbij is Ofcom als gezegd volgens de *Royal Charter* gehouden een *Operating Framework* op te stellen waarin wordt geregeld *hoe* Ofcom toezicht houdt op de BBC.[622] Ofcom dient, zeker wanneer het sancties oplegt, altijd te specificeren hoe het van zijn bevoegdheden gebruikmaakt. [623]

In het *Operating Framework* wordt de werkwijze van Ofcom dus in meer detail besproken. Hierboven is reeds genoemd dat het toezicht van Ofcom mede ziet op de naleving door de BBC van Ofcom's *Broadcasting Code*. De werkwijze als vervat in het *Operating Framework* gaat ook over dat toezicht. Ofcom stelt de kijker (het publiek) centraal in diens werkwijze. Naast dat Ofcom bepaalde voorwaarden mag stellen aan de BBC via diens *operating licence*, waar de BBC op straffe van boete aan dient te houden, doet Ofcom verslag van het functioneren van de BBC in het licht van de voorwaarden gesteld door Ofcom en in brede zin ("*wider performance*"). Dat gaat dan,

[616] En de *Welsh Authority* en andere licentie-houdende omroepen.
[617] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 158.
[618] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 155.
[619] *Communications Act 2003*, s. 198; *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 3.14.
[620] *Communications Act 2003*, s. 264(3).
[621] Artikel 51 van de van de *Royal Charter* 2016.
[622] Artikel 46, lid 2 van de van de *Royal Charter* 2016.
[623] Artikel 49, onder 1, 3 en 6 van de *Royal Charter* 2016.

opnieuw, mede over het beantwoorden door de BBC aan diens verplichtingen als PSB.[624] Deze verslaglegging door Ofcom geschiedt idealiter jaarlijks (periodiek) en zo nodig *ad hoc*.[625]

Ofcom gaat uitdrukkelijk ook over toezicht op content (inhoud), in lijn met diens verplichting om standaarden in het leven te roepen die zien op content. Ofcom heeft een *Content Board* die betrokken is bij het toezicht op inhoud. Ofcom is wettelijk verplicht een orgaan met die taak in het leven te roepen.[626] De achtergrond hiervan is te verzekeren dat er binnen Ofcom afdoende aandacht zou zijn voor de publieke aard en de programmering op radio en televisie.[627] De *Content Board* van Ofcom is derhalve belast zich met die onderwerpen bezig te houden; het heeft de verantwoordelijkheid en bijbehorende competenties om die onderwerpen intern aan te kaarten, maar heeft tegelijkertijd een beperkte rol in die zin dat het slechts aanbevelingen kan doen aan het bestuur van Ofcom.[628] Overigens houdt de *Content Board* zich met name bezig met *'negative content regulation*', wat betekent dat het adviseert over '*harm and offence, accuracy and impartiality, fairness and privacy*'.[629] De uiteindelijke besluitvorming en het eventueel opleggen van sancties is voorbehouden aan het algemene bestuur van Ofcom (de Ofcom *Board*).

Ofcom hanteert een specifieke procedure voor het onderzoeken van inbreuken op standaarden die zien op journalistieke content afkomstig van de BBC.[630] Deze procedure volgde op de inwerkingtreding van de huidige *Royal Charter*, waarin Ofcom de bevoegdheid kreeg om de BBC te reguleren.[631] Allereerst zij opgemerkt dat ten aanzien van content het zogeheten *BBC First*-principe geldt.[632] Op het moment dat er een klacht is inhoudende de stelling dat de BBC zich niet aan de geldende regels inzake content gehouden heeft, is het eerst aan de BBC om over die klacht te oordelen.[633] Is de klager het niet eens met de oplossing die de BBC voorstaat, of gaat de klager niet akkoord met de door de BBC gevolgde procedure of de tijdsduur waarbinnen de BBC gehandeld heeft[634], dan kan de klager naar Ofcom stappen, die dan volgens de eigen procedures met de klacht bezig gaat.[635] Soms kan een klacht die al gericht is aan de BBC, toch in handen van Ofcom komen. Het hangt er daarbij van af waar de desbetreffende klacht op ziet.[636] Dit is overigens ook direct het mechanisme dat in relatie tot de BBC het dichtst een ombudsfunctie benaderd.

---

[624] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 2.14.
[625] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 3.11 en 3.12.
[626] *Communications Act* 2003, ss. 12 en 13.
[627] Gibbons, *Media Law – United Kingdom*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2018, p. 152.
[628] Ibid.; Zie ook Ofcom *Content Board Terms of Reference*, par. 3 (d).
[629] Aldus: https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/structure-and-leadership/content-board.
[630] Nota bene: Ofcom hanteert voor de BBC andere standaarden dan voor andere *broadcasters*.
[631] Ofcom's *New procedures for handling content standards complaints, investigations and sanctions for BBC programmes* 2017, paragraaf 1.2.
[632] *Broadcasting: an Agreement between her Majesty's Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (Cm 9366) 2016, artikel 57 (1).
[633] *Broadcasting: an Agreement between her Majesty's Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (Cm 9366) 2016, artikel 58 (4a) en (5).
[634] Klachten binnen de BBC worden afgehandeld door de *Executive Complaints Unit* van de BBC, zie BBC, *Editorial Policy, section 1: The BBC's Editorial Standards,* paragraaf 1.7.
[635] Ofcom's *New procedures for handling content standards complaints, investigations and sanctions for BBC programmes* 2017, paragraaf 2.4.
[636] De procedure volgens welke klachten bij de BBC worden afgehandeld is hier te vinden: https://www.bbc.co.uk/contact/how-we-handle-your-complaint ; De procedure volgens welke klachten bij Ofcom

Ofcom kan behalve op basis van klachten ook zelf in het geweer komen tegen de BBC wegens schending van bepalingen uit de Broadcasting Code, opnieuw volgens de daarvoor geldende procedures (*New procedures for handling content standards complaints, investigations and sanctions for BBC programmes* 2017).[637] Ofcom kan verschillende sancties opleggen; dat geldt natuurlijk niet alleen voor overtreding van content-standaarden, maar bijvoorbeeld ook wanneer er (systematisch) niet aan de PSB-doelstellingen beantwoord wordt. Zo kan Ofcom aan de BBC een boete opleggen, aldus artikel 2.49 van de *Procedures* inzake de BBC. Een ander voorbeeld van een sanctie is dat Ofcom van de BBC vraagt om iets te rectificeren. Recent is de BBC door Ofcom op de vingers getikt wegens het bij het uitzenden van een documentaire niet vermelden van de banden die de documentairemaker had met Hamas.[638] De BBC werd er door Ofcom toe gehouden in *primetime* de betreffende informatie alsnog te verschaffen; de sanctie werd gebaseerd op de *editorial guidelines* van de BBC zelf (en artikel 2.2 van Ofcom's eigen *Broadcasting Code*).[639] Daarnaast zijn de omroepen er via hun licentie, of ingeval van de BBC via de *Charter* en *Agreement* toe gehouden zich aan de content-standaarden van Ofcom te houden. In een uiterst geval is daarom denkbaar dat Ofcom een licentie zou kunnen intrekken wanneer een omroep stelselmatig content-standaarden schendt. Dat zou als sanctionering van bepaald journalistiek handelen kunnen gelden, nu die standaarden zien op onpartijdigheid en accuraatheid.

Binnen de gelederen van de BBC is het in principe de *Board of Directors* die erop toeziet dat de BBC zich houdt aan de *Royal Charter*, de *Framework Agreement* en het recht meer in het algemeen. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het naleven van de verzoeken van Ofcom en besluiten genomen door Ofcom.[640] Het is ook de *Board of Directors* van de BBC die gaat over het beantwoorden, door de BBC, aan de publieke-omroepopdracht en de in de *Royal Charter* geformuleerde *Public Purposes*.[641] Daarnaast toezicht op de naleving van de *editorial guidelines* voornamelijk binnen de gelederen van de BBC zelf gedaan, al kan Ofcom als gezegd ook daarop toezicht houden.

2.6.5 Verhoudingen tussen toezichthouders

Het toezicht op de BBC geschiedt dus veelal uitsluitend door Ofcom. De procedure die van toepassing is op de afhandeling van klachten in relatie tot content is getrapt, zoals hierboven reeds is besproken. Een aantal aanvullende opmerkingen daarover zijn hier gepast. Op het moment dat er een klacht is over content van de BBC is het eerst de BBC die daarover oordeelt. Wanneer de klacht dan niet naar believen is afgehandeld door de BBC, kan de klacht naar Ofcom worden doorgespeeld. Ofcom gaat tezamen met het uitoefenen van diens algemene toezicht na of die procedures voor de BBC naar behoren verlopen. Ofcom kan, echter, al in een eerder stadium in de klachtprocedure voor de BBC interveniëren. Daarenboven kan Ofcom ook uit eigen beweging een onderzoek starten naar de correctheid van journalistieke inhoud afkomstig van de BBC. Hoewel het '*BBC-First*'-principe

worden afgehandeld is hier te vinden: https://www.ofcom.org.uk/make-a-complaint/complain-about-tv-radio-or-on-demand-services.

[637] Zie A1.47 en verder van de *Procedures*; Voor de overige omroepen gelden de *Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio* 2017.

[638] Zie J. Kanter voor *Deadline*, "BBC Sanctioned over "Materially Misleading" 'Gaza: How to Survive a Warzone' Film', 17 oktober 2025;

[639] Zie ook (inclusief link naar het besluit van Ofcom): https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-standards/ofcom-investigation-finds-bbc-gaza-documentary-in-breach-of-broadcasting-code.

[640] Artikel 20 van de *Royal Charter* 2016.

[641] Ibid.

dus doet denken dat de BBC in relatie tot diens content zelf vooral de touwtjes in handen kan houden, is dat niet geheel het geval.[642] Ofcom is zelf in beperkte mate verantwoording schuldig aan het Britse parlement. Op het moment dat iemand, een individu niet zijnde de BBC, het oneens is met de handelswijze van Ofcom in het afhandelen van een klacht, dan kan diegene naar de parlementaire *Health Services Ombudsman* stappen.[643]

2.7 Synthese: lessen van buiten

In dit hoofdstuk zijn vijf verschillende nationale publieke-omroepbestellen besproken, met speciale aandacht voor de waarborging van journalistieke kwaliteit daarbinnen. In deze synthese leggen we enkele dwarsverbanden tussen de bestudeerde staten ten aanzien van de volgende onderwerpen: normering van de journalistiek (met bijzondere aandacht voor de redactiestatuten), formulering van de publieke-omroepopdracht, de ombudsfunctie in het bestel, toezicht op de naleving van journalistieke normen en de borging van de journalistiek (met opnieuw aandacht voor de redactiestatuten), en de verhoudingen tussen instanties binnen het bestel. We geven daarbij indien mogelijk aan welke gekozen vormen, in het licht van de Europeesrechtelijke normen die in hoofdstuk 1 aan bod gekomen zijn, wel of geen navolging verdienen. Waar een sterk juridisch argument te geven is voor een bepaalde vorm, maken we dat dus expliciet. Ten slotte maken we een tweetal opmerkingen; een opmerking over mededinging en een opmerking over financiering.

Publiekrechtelijke normering

Publiekrechtelijke wet- en regelgeving is steeds van groot belang voor wat betreft de inrichting en het functioneren van het publieke-omroepbestel. Dat is logisch. Zoals in het eerste hoofdstuk reeds is aangestipt, zijn staten ertoe gehouden de media in het algemeen en de publieke omroep specifiek te normeren, mede in het licht van hun verplichting om een *favourable environment for public debate* te scheppen. Tegelijkertijd dient ook een zekere onafhankelijkheid van de staat gewaarborgd te zijn. Dat wordt gereflecteerd in zowel de inrichting van publieke-omroepbestellen zelf, en daarmee houdt het opzetten van een financieringsstructuur ook nauw verband. In dit eerste onderdeel van de synthese richten we ons op een korte reflectie op de publiekrechtelijke normering van de journalistiek binnen de publieke omroep.[644]

Normering van de journalistiek geschiedt met behulp van tal van instrumenten. Voor een deel berust die normering op algemene grondwettelijke bepalingen inzake persvrijheid en vrijheid van expressie. Deze bepalingen vormen een basisgrondslag en -verdedigingslinie voor de vrije journalistiek, maar vertellen relatief weinig over de concrete functies en verantwoordelijkheden die samenhangen met de publieke omroep. Soms worden die alvast wat nader uitgediept door een constitutionele rechter (e.g. Duitsland), maar vaker is daarvoor voornamelijk een duik nodig in overige wet- en regelgeving. In alle staten die we bestudeerd hebben is er publiekrechtelijke normering van de journalistiek te vinden, waaronder begrepen wet- en regelgeving en afspraken

[642] *Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC*, paragraaf 2.9.
[643] Deze trede '*further escalation*' staat beschreven op de website van Ofcom: https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/corporate-policies/complaints-about-ofcom.
[644] Onderaan deze synthese wordt nog een opmerking gemaakt over de wijze van financiering van de publieke omroep, die hiermee nauw samenhangt.

tussen de omroepen en de staat. Het gaat dan om (cultuur- en stelselafhankelijke) equivalenten van de Nederlandse Mediawet (bijvoorbeeld: het Vlaamse Mediadecreet 2009, de decreten inzake de RTBF en de BRF (België), de Franse *Loi Léotard*, het *Medienstaatsvertrag* (Duitsland), de onder de *Online Safety and Media Regulation Act* gewijzigde *Broadcasting Act* 2009 (Ierland), en de *Broadcasting Act* 1996, *Communications Act* 2003, *Royal Charter* en *Framework Agreement* (VK)), het concessiebeleidsplan (bijvoorbeeld de Beheersovereenkomst van de VRT, *contrat de gestion* van de RTBF), en de prestatieovereenkomst.

In ieder geval zijn in de specifieke wetten inzake de publieke omroep de publieke-omroepopdracht en *grosso modo* de verantwoordelijkheden van de publieke omroepen geregeld. Journalistieke kwaliteit is niet steeds expliciet onderdeel van die opdracht (dat is zelfs in de meeste van de voorbeelden die we gezien hebben niet zo). In het VK worden de doelstellingen van *public service broadcasting* bijvoorbeeld beschreven in de *Communications Act* 2003, die meteen ook functioneren als voorwaarden om als PSB in het bestel te worden erkend middels een licentie. Het handelen van de PSB-diensten in het VK worden aan de hand van de beschreven doelstellingen beoordeeld.[645] Ook in Duitsland is de opdracht van de publieke omroep relatief uitvoerig in de wet verankerd, en de constitutionele rechter heeft de wettelijke bepalingen, juist ook ten aanzien van de publieke-omroepopdracht, nader uitgewerkt in de zogeheten *Rundfunkurteile*. De formulering van de publieke-omroepopdrachten is niet overal zo uitvoerig, zoals te zien is in de Belgische decreten die de RTBF en de BRF in het leven roepen. Voor dit soort variëteit wordt in het in hoofdstuk 1 besproken Europeesrechtelijke kader ruimte gelaten; er is niet voorgeschreven in hoeveel detail die opdracht in nationale context beschreven moet zijn. Wat betreft de publieke-omroepopdracht is dus niet één vorm specifiek aanbevelenswaardig. Wel valt te stellen dat een meer uitgebreide beschrijving de omroep(en) zelf meer duidelijkheid geeft over de verantwoordelijkheden voor de journalistiek en andere doelstellingen van de publieke omroep en dat – indien op enigerlei wijze onderdeel van die opdracht – daarmee ook de borging van de journalistiek een vaste plek in de opdracht van de publieke omroep kan krijgen. Tegelijkertijd is dat een gevaar met het oog op de verplichting van staten om zich afzijdig te houden van de inhoud van journalistieke uitingen. Maak je de journalistiek tot onderdeel van de publieke-omroepopdracht, dan is het orgaan dat toezicht houdt op het beantwoorden van die opdracht gehouden zich met die journalistiek te bemoeien.

Soms wordt op nationaal niveau ook in de wet vastgelegd welke interne normering er inzake de journalistiek moet plaatshebben, zoals in het geval van de VRT is gedaan in artikel 29, eerste lid, van het Vlaamse Mediadecreet 2009.[646] Die bepaling behelst een opdracht aan de VRT om een deontologische code en een redactiestatuut in het leven te roepen, en wie deze moet vaststellen.

[645] Het is derhalve afhankelijk van de precieze formulering van die publieke-omroepopdracht in hoeverre toezicht op de mate waarin de desbetreffende omroep aan die opdracht beantwoordt ook ziet op de borging van de journalistiek; niet elke publieke-omroepopdracht behelst de borging van journalistieke normen. Wat we gezien hebben is in essentie een combinatie van verschillende actoren die zich tezamen, in verschillende stadia, bezighouden met de vraag of de programmering van de omroep beantwoordt aan diens publieke opdracht. Sommige van die actoren zijn vrij algemeen gericht op het bewaken van kwaliteit, sommige juist op een vrij specifiek (al dan niet procedureel) vereiste dat bijdraagt aan het bewaken van die kwaliteit.

[646] Omwille van de volledigheid herinneren wij eraan dat dat eerste lid als volgt geformuleerd is: 'De programma's van de nieuwsdienst beantwoorden aan de normen inzake journalistieke deontologie, zoals vastgelegd in een deontologische code, en waarborgen de gangbare redactionele onafhankelijkheid, zoals vastgelegd in een redactiestatuut. De deontologische code en het redactiestatuut worden vastgesteld door de gedelegeerd bestuurder in overleg met de representatieve vakverenigingen.'

Voorschrijven dat dergelijke normering intern moet plaatshebben past bij de verantwoordelijkheden die staten hebben om journalistiek te waarborgen binnen het publieke-omroepbestel. Daarbij zij opgemerkt dat er tot op zekere hoogte kan worden voorgeschreven wat er in het redactiestatuut moet worden geregeld, zoals ook in relatie tot de VRT is gebeurd: onafhankelijkheid moet geborgd worden in het redactiestatuut. Onzes inziens verdient het aanbeveling om daaraan toe te voegen ten opzichte van welke actoren en belangen die onafhankelijkheid geborgd moet worden.

Voor wat betreft de inrichting en het bestuur van de publieke omroepen valt in relatie tot onafhankelijkheid nog het volgende op te merken. In verschillende bestellen vertalen politieke verhoudingen zich naar de lichamen van de omroepen of kan op een andere manier politieke invloed worden uitgeoefend op de publieke omroepen. Zo kunnen besluiten van de VRT op verzoek van de gemeenschapsvertegenwoordiger door de Vlaamse regering nietig worden verklaard. De Britse cultuurminister kan uitingen van licentie-houdende omroepen inhoudelijk sturen. Binnen de *Verwaltungsrat* van de BRF dienen de verhoudingen in het parlement weerspiegeld te worden. Een land als Duitsland kent dan juist weer een specifieke dynamiek waarin staatsonafhankelijkheid aan de ene kant heel sterk wordt benadrukt, maar waarin de staat juist ook als actor ageert die grondwettelijke normen waarborgt; dat resulteert soms in specifieke vertegenwoordigingspercentages of -aandelen in commissies, die bijna een soort uitgekristalliseerde middenweg tussen die twee uitgangspunten vormen. Hoe die gedachte ook precies zijn weerklank vindt; er valt in het algemeen wel te stellen dat in de onderzochte stelsels expliciet of impliciet wordt erkend dat politiek dicht op de besluitvorming binnen de omroepen dan wel op journalistieke uitingen organiseren onverstandig is (ook gezien de Europeesrechtelijke normen geschetst in het eerste hoofdstuk). Dat zou mede een reden kunnen zijn in de wet voor te schrijven dat in redactiestatuten expliciet onafhankelijkheid van de politiek moeten waarborgen, opdat de redacties binnen de omroepen daaraan gebonden zijn. Tegelijk geeft dit aanleiding om aan te raden dat de Minister of de regering, bijvoorbeeld, bij wet niet de bevoegdheid moet krijgen om besluiten van de omroep (of een toezichthouder) te vernietigen. Onafhankelijkheid van politieke en andere belangen dient op verschillende normstellende niveaus te worden gewaarborgd.

Publiekrechtelijk toezicht als "noodknop" in een gesloten bestel

Publiekrechtelijk toezicht gaat over de naleving door de publieke omroep(en) van de verplichtingen die ze bij wet hebben. Opvallend is dat, behalve wellicht in het VK en Frankrijk, waar veel op het bord van Ofcom en Arcom ligt, de toezichtmechanismen in de bestudeerde staten door elkaar lopen of op z'n minst een complex samenspel vormen waarin de betrokken entiteiten (zowel publiekrechtelijk als 'intern') op papier afzonderlijke taken hebben die in de praktijk aan elkaar kunnen raken. Het voorbeeld dat in relatie tot België is uitgelicht hierboven is dat de onderlinge taakverdeling van de CSA (publiekrechtelijke regulering en toezicht) en het CDJ (regulering op grond van de wet, maar binnen de sector zelf) niet helder is in doordat hun wettelijke taken verschillend geïnterpreteerd worden. Een dergelijk probleem manifesteert zich bijvoorbeeld iets minder in Duitsland – waar in ieder geval het toezicht op de inhoud door de *Rundfunkrat* respectievelijk *Fernsehrat* vrij duidelijk is afgebakend – en het VK – in dat laatste geval mede omdat daar simpelweg weinig aan regulering en toezicht gebeurt buiten Ofcom om. Zoals we zullen zien, is het in Nederland wel vrij moeilijk om helder in kaart te brengen wie waarop toeziet, mede vanwege interpretatieverschillen van wettelijke regels tussen instanties. Zeker wanneer er interesse

is in een soort "noodknop" bovenop het gesloten stelsel dat voorligt, is het cruciaal om ook die toezichtmechanismen goed tegen het licht te houden, zo blijkt dus ook uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde rechtsvergelijking.

Er bestaat dus een belangrijke aanwijzing om te stellen dat verschillende toezichthouders en hun taken goed onderscheiden dienen te worden. Een daarmee samenhangende en minstens net zo relevante vraag is die waar toezicht van overheidswege dan rechtmatig op kan zien. Daar waar een publiekrechtelijk orgaan belast is met het houden van toezicht op de mate waarin de publieke omroep aan diens opdracht beantwoord, en die opdracht behelst mede de plicht journalistieke kwaliteit hoog in het vaandel te houden, rijst als gezegd de vraag in hoeverre die publiekrechtelijke toezichthouder zich dan met journalistieke inhoud moet of mag bezighouden. Uit Europees-rechtelijke normen valt het begin van een antwoord te destilleren: eigenlijk is dat niet de bedoeling. Tegelijk hebben staten de plicht om journalistiek te borgen en zouden in een uiterst geval moeten kunnen ingrijpen; een publiekrechtelijke "noodknop" ingeval van grove schendingen van de journalistieke ethiek en gedragsnormen kan dus wenselijk zijn.

In Nederland krijgt die "noodknop" momenteel nog vorm in de bevoegdheid van de Minister om de erkenning van een omroep in te trekken, waarna die omroep uit het publieke bestel kan worden geplaatst. Het huidige omroepbestel in Nederland onderscheidt zich van de omroepbestellen in andere landen door zijn behoorlijk open karakter. In de meeste van de bestudeerde landen is één publieke omroep of een handjevol publieke omroepen al sinds decennia belast met de publieke-omroeptaak, wat maakt dat een omroep "uit het bestel zetten" niet zomaar kan; hooguit kan met een wetswijziging een andere organisatie als publieke omroep aanwijzen. Daar waar de optie bestaat is dit een nadrukkelijk *last resort* en vaak ook een mechanisme dat nog niet aan de orde is geweest ten opzichte van gevestigde publieke omroepen.

Andere "noodknoppen" om naleving van journalistieke normen af te dwingen zijn er wel. Ofcom zou in diens hoedanigheid als licentieverstrekker mogelijk de licentie van een van de PSB-diensten kunnen intrekken wegens niet-naleving van journalistieke normen, mits die normen als voor-waarden gelden voor licentieverstrekking (en bijvoorbeeld in de wet staan). Andere sancties zouden natuurlijk ook als "noodknop" kunnen gelden, zoals de schorsing van een bepaald programma indien de makers zich niet aan journalistieke standaarden gehouden hebben. Gezien het feit dat sanctionering in relatie tot journalistieke normen tot op zekere hoogte altijd van doen zal hebben met de inhoud, verdient het aanbeveling de procedure voor het opleggen van een sanctie omwille van de journalistiek van afdoende waarborgen te voorzien waarin, bijvoorbeeld, verschillende niveaus van escalatie worden onderscheiden. Dat mechanisme is, zo hebben we laten zien, te herkennen in verschillende nationale stelsels. Om misbruik van een sanctiebevoegdheid te voor-komen, zouden bijvoorbeeld een ingebrekestelling en eerste mogelijkheid tot het remediëren van de inbreuk verplicht gesteld kunnen worden alvorens tot het opleggen van een sanctie; als de raad van bestuur van de RTBF een programma wil schorsen wegens schending van bepaalde voor-schriften, moeten daar bijvoorbeeld altijd een ingebrekestelling en hoorzitting aan voorafgaan (en dan gaat het nog over intern toezicht, iets dergelijke zou voor publiekrechtelijk toezicht evengoed

kunnen gelden).[647] Ook worden landen als Ierland gekenmerkt door het bestaan van een informeel mechanisme waarbinnen eerst wordt geprobeerd "reparaties" door te voeren in overleg met de omroep in kwestie.

De regulering door Ofcom van de inhoud geproduceerd door de BBC en andere PSB-diensten en de mogelijke sanctionering van niet-naleving van de door Ofcom gezette standaarden, gaat best ver, mede in verband met de zeer beperkte ruimte die PSB-diensten hebben om hun eigen standaarden op te stellen en te handhaven; de regelgevende macht en het toezicht zijn grotendeels in handen van Ofcom. Ofcom heeft zelfs een rol bij het houden van toezicht op de naleving van de *editorial guidelines* van de BBC zelf. Dit betekent dat er best verregaande inmenging is, in potentie, van Ofcom in het journalistieke werk van de publieke omroepen. Aangezien overheden, in welke vorm ook, het liefst zo ver mogelijk van de inhoud van journalistiek werk blijven, is dat niet een vorm die wij aanraden.

Normering binnen de sector en toezicht op die normen

Het is niet aan de staat te dicteren hoe de media intern dienen te functioneren, noch is de staat de ideale kadersteller is wat betreft normen die gaan over journalistiek. Derhalve worden normering en toezicht op de naleving van normen betreffende journalistiek voor een belangrijk deel aan de sector zelf overgelaten. Dat strekt ook tot aanbeveling. De mate waarin er binnen de sector aan zelfregulering gedaan wordt en hoe gescheiden die regulering is van de publiekrechtelijke dimensie is tussen de bestudeerde landen verschillend. Zo heeft de publieke omroep in het VK erg weinig ruimte om aan eigen normering te doen (al heeft de BBC als omroep zelf wel bepaalde standaarden aangenomen), terwijl in België ook binnen de sector juist meer zelfregulering plaatsheeft wat betreft journalistieke inhoud, inclusief toezicht – bij dat laatste ligt in Duitsland dan zelfs weer het zwaartepunt. Soms wordt bij wet vastgelegd welke organen er binnen de omroepen verantwoordelijk zijn voor de naleving van bepaalde normen. Dan is sprake van een mengvorm.

Als gekozen wordt voor een grote mate van zelfregulering, is het wel nodig dat de betreffende normen door een actor met gezag binnen de sector gecontroleerd worden. Men zou dan kunnen denken aan een instantie die aanslaat op ingediende klachten, al dan niet een ombudsman-achtige instantie – al is het uitgangspunt bij dat laatste meestal dat de ombudsman slechts adviserend optreedt. Het ligt in de rede dat naleving van de redactiestatuten in principe binnen de omroepen zelf wordt gecontroleerd; een meer algemene journalistieke (dan wel deontologische) code voor de sector zou door een orgaan, onafhankelijk van de omroep(en) binnen het bestel, kunnen worden gehandhaafd. Hierover is meer te lezen in hoofdstuk 3, waar we ingaan op verschillende keuzes voor de wetgever, mede in relatie tot de redactiestatuten.

Ombudsfunctie

De figuur van de ombudsfunctie is niet overal even duidelijk vormgegeven, zowel wat betreft het instituut zelf als de taken ervan. De meeste omroepen hebben en een mogelijkheid voor burgers om te klagen over de programmering en een externe ombudsman, al of niet ressorterend onder de toezichthouder, die klachten kan behandelen. Soms gaat het om een persoon, anders om een

[647] Artikel 7 *Décret RTBF* 1997; Zoiets geldt ook in het Franse bestel, zie bijvoorbeeld artikel 42-4 van de *Loi Léotard*.

onpersoonlijke entiteit. In het VK verloopt de afhandeling van klachten getrapt als het op *content* aankomt: eerst door de BBC, dan eventueel nog door Ofcom; de ombudsfunctie gaat daar gedeeltelijk hand in hand met toezicht. In Duitsland en Ierland zijn er geen expliciete ombudsfuncties gerelateerd aan de omroepen, maar zijn er functies te vinden bij andere organen die iets weg hebben van ombudsfuncties, al gaat het dan wel vaak om instanties die niet alleen een klachtenprocedure in zich borgen, maar ook de mogelijkheid hebben om sanctionerend op te treden, waar dat nu juist van oorsprong niet de insteek van een ombudsfunctie is. In Frankrijk is er wel een ombudsfunctie, maar die is bereikbaar voor iedereen en niet alleen voor media of omroepen.

Europeesrechtelijke normen schrijven geen specifieke vorm voor wat betreft de ombudsfunctie binnen het bestel. Daarom is er ook geen specifieke vorm in een van de verschillende landen die volgens ons binnen dat Europese kader de voorkeur verdient. Wel kunnen we hier opmerken dat het onzes inziens aanbevelenswaardig is om een ombudsman in het Nederlandse bestel te behouden en deze een onafhankelijker positie ten opzichte van de omroepen en de redacties te geven. Op die manier kan zelfregulering binnen de sector beter worden vormgegeven en de verhoudingen tussen actoren in het bestel beter gecontroleerd; de vorm gekozen in het VK, waar de ombudsfunctie onafhankelijk is van de BBC noch van Ofcom en niet eens een expliciete ombudsfunctie is, is in dat licht niet direct aanbevelenswaardig. Wel lijkt het ons goed, mede voor de ontvankelijkheid van de sector voor de adviezen en aanbevelingen van de ombudsman, als de ombudsman in een doorlopende dialoog is met verschillende andere actoren, zeker wanneer zij overlappende taken en bevoegdheden hebben. Dat klachten tussen de BBC en Ofcom heen en weer kunnen, kan dus ook een voordeel zijn. Daarbij is wel belang dat, mocht ervoor gekozen worden om zowel binnen de omroepen als onafhankelijk binnen het bestel een ombudsfunctie in het leven te roepen, zoals gedaan is in Vlaanderen, het tot aanbeveling strekt duidelijk te verankeren (ofwel bij wet, ofwel elders) welke ombudsman welke normen toetst. Ten slotte zijn klachten van burgers naar alle waarschijnlijkheid (in ieder geval deels) van een andere aard dan klachten afkomstig van andere omroepen; wat voor klachten op wat voor manier door de ombudsman kunnen worden behandeld vraag ook doordenking. In ieder geval lijkt het ons niet afdoende om slechts klachten van burgers te laten behandelen door de ombudsman.

Opmerking over mededinging

Wat opvalt is dat onder meer de CSA en de Regulator voor de Media in België, alsook Ofcom in het VK, zich met mededinging bezighouden. Een kwalitatief hoogwaardige journalistieke sector wordt mede gekenmerkt door pluriform aanbod, zoals bijvoorbeeld in Duitsland heel sterk tot uitdrukking wordt gebracht in het begrip *Binnenpluralismus*. Pluriformiteit lijdt onder te veel concentratie op de mediamarkt, maar ook op de omroepmarkt. Mededinging is met name van belang voor private omroepen, maar te veel concentratie binnen de omroepsector heeft wel degelijk ook effect op de publieke omroep, zeker wanneer die concentratie de algehele pluriformiteit van het omroepbestel ondergraaft. Ons is bekend dat er ten aanzien van de borging van de pluriformiteit in het Nederlandse omroepbestel discussie is over de rol daarbij van het Commissariaat en van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), in een andere context dan hier besproken: die van fusies en overnames van commerciële mediabedrijven. Weliswaar wordt de financiële slagkracht van allerhande media vergroot door fusies en overnames toe te staan, maar er worden in toenemende mate vragen gesteld over het mogelijke verlies aan pluriformiteit dat daarvan het gevolg kan zijn.

De recente discussie omtrent de (aan strenge voorwaarden gebonden, doch toegestane) overname van RTL Nederland door het Vlaamse DPG Media onderstreept dat dilemma.[648]

Als gezegd: in Vlaanderen is het de Regulator voor de Media die toeziet op naleving van mededingingsregels én een taak heeft bij de borging van kwalitatief hoogwaardige journalistiek, net als de CSA en Ofcom. Beide taken in één hand hebben maakt dat bij het 'groen licht geven' aan fusies en overnames rekening gehouden wordt met de fundamentele principes die ten grondslag liggen aan de rol en de bescherming van de media en de journalistiek. Daar kleeft onzes inziens wel het nadeel aan dat er van één instantie dan mogelijk weer te veel invloed zou uitgaan. Beter zou wellicht zijn om de rol van het Nederlandse Commissariaat in de aanloop naar het nemen van een concentratiebesluit door de ACM te verstevigen en het Commissariaat een bindende stem te geven; heden geeft het Commissariaat wel een advies uit, maar formeel kan de ACM daarvan afwijken.[649] Een andere mogelijkheid zou zijn voor de ACM om in relatie tot de pluriformiteit van het nieuwsaanbod anders te gaan toetsen en die toets meer in lijn te brengen van waar het Commissariaat naar kijkt: de EMFA, met een nadruk op het toetsen van zowel interne als externe pluriformiteit.[650]

Opmerking over financiering

In dit advies hebben we het niet uitvoerig over financiering, maar de financiering van de publieke omroep mag niet uit het oog verloren worden bij het doorvoeren van de voorgenomen hervormingen, om verschillende redenen. Allereerst komt in de vorm van financiering (die vaak duaal of deels duaal is, vergelijk Duitsland en Ierland) van de publieke omroep vaak een zekere waarborg ten opzichte van staatsinmenging naar voren, dus het gaat om meer dan en koude financiële rekensom. Ook ligt aan die verdeling vaak een concrete historische context ten grondslag; landen met weinig economische draagkracht op het moment van de oprichting van de publieke omroep (zoals Ierland) waren genoodzaakt ook uit commerciële potjes te putten. Bovendien gaat publiekrechtelijke financiering altijd gepaard met het afleggen van verantwoording, hetgeen een afhankelijkheid van de wil van de staat in de hand kan werken, en is de mate waarin de sector fiducie heeft in een bepaalde hervorming mede afhankelijk van de duurzaamheid van het financieringsmodel dat aan het publieke-omroepbestel ten grondslag ligt. Naast duurzaamheid is een bepaalde mate van financiële onafhankelijkheid, doch in ieder geval autonomie in de keuze wat betreft het besteden van het geld dat vanuit de overheid naar de publieke omroep vloeit, van belang. In een situatie waarin een onwelgevallige publicatie een financiële repercussie van overheidswege *kan* opleveren, is de redactionele onafhankelijkheid altijd kwetsbaarder dan in een systeem waarin dat niet kan. Hoewel financieringsstructuren niet de nadruk hebben in dit advies, willen we niettemin meegeven dat ook de opzet van een financieringsstructuur zowel kansen als risico's meebrengt voor wat betreft de onafhankelijkheid van de omroepen en de borging van journalistieke kwaliteit. Immers: zonder afdoende financiële middelen is er geen kwaliteitsjournalistiek tot stand

[648] De ACM stelde overigens strenge voorwaarden aan die overname. Het concentratiebesluit is te vinden via de volgende link, alsook een belangwekkend onderzoek naar de relatie tussen pluralisme in de media en mededingingsrecht: https://www.acm.nl/nl/publicaties/dpg-media-mag-rtl-nederland-onder-voorwaarden-overnemen-concentratiebesluit.
[649] Zie voor het advies in de zaak DPG/RTL: Autoriteit Consument en Markt, Zaaknr. ACM/24/189955/ Documentnr. ACM/UIT/652001, "Verlening vergunning onder voorschriften voor concentratie DPG Media en RTL Nederland", paragraaf 2.7.
[650] Ibid.

te brengen en is er ook geen *favourable environment* voor journalistiek. Financiering en de wijze waarop verantwoording van het spenderen van publiek geld moet worde afgelegd kunnen dus geen *afterthought* zijn bij de hervorming van de publieke omroep.

Hoofdstuk 3 | Nederland

3.1 Inleiding: geldend recht ten aanzien van de publieke omroep

In dit hoofdstuk richten we ons op de inrichting van de landelijke publieke omroep in Nederland. Met het woord 'omroep' sluiten we aan bij het gewone spraakgebruik, maar in de Mediawet 2008 – hierna kortweg de Mediawet – wordt het woord 'mediadienst' gebruikt. Die publieke mediadienst wordt bovendien door verschillende organisaties op drie niveaus geleverd: landelijk, regionaal en lokaal. In het kader van deze studie gaat het ons om de publieke mediadienst op landelijk niveau. Dat is echter zo'n mond vol, dat we hierna gemakshalve zullen spreken van 'de publieke omroep'. Als we in meervoud spreken van 'de publieke omroepen', doelen we op de landelijke publieke media-instellingen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet. Dat zijn de organisaties die redactionele verantwoordelijkheid dragen. Het sturings- en samenwerkingsorgaan NPO maakt wel deel uit van de publieke omroep (enkelvoud), maar draagt geen redactionele verantwoordelijkheid.

Artikel 2.1 van de huidige Mediawet beschrijft wat van de publieke omroep wordt verwacht: de publieke-mediaopdracht. Eén van de wettelijke eisen is dat het media-aanbod moet voldoen aan 'hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden' (zie het tweede lid, onderdeel e).[651] Voor journalisten en alle omroepmedewerkers bij de publieke omroep lijkt de lat hoger te liggen dan voor hun commerciële collega's.[652] De wet bepaalt immers dat de kwaliteitseisen die binnen deze sector gehanteerd worden 'hoog' zijn. Zou de publieke omroep kunnen volstaan met het volgen van de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, die voor alle journalisten in Nederland geschreven is, dan had de wetgever waarschijnlijk gekozen voor de term 'gebruikelijke'. De vraag is echter waar de specifieke eisen voor journalistieke programma's van de publieke omroep te vinden zijn.[653] Met andere woorden: wie heeft op dit terrein een normerende bevoegdheid? Een tweede vraag is welke instantie bevoegd is vast te stellen of de regels in een incidenteel geval of structureel zijn geschonden. De huidige Mediawet blinkt bij de beantwoording van die vragen zacht gezegd niet uit door helderheid.

[651] Het vereiste van een hoge journalistieke kwaliteit verscheen voor het eerst in de Mediawet van 2008 (Stb. 583). In de parlementaire stukken is echter weinig te vinden over de betekenis van deze term. Dat geldt voor de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2007/08, 31356, nr. 3), de Nota naar aanleiding van het Verslag (Kamerstukken II, 2007/08, 31356, nr. 7) en de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2008/09, 31356 D).

[652] De Code Journalistiek Handelen voor de landelijke Publieke Omroepen dient "erkend en nageleefd" te worden "door eenieder die journalistiek handelt in het kader van de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie […]": Inleiding, Code Journalistiek Handelen voor de Landelijke Publieke Omroepen, 13 november 2025. In de Inleiding wordt ook verklaard dat 'omroepmedewerkers' breed opgevat wordt: "De code is van toepassing op allen die bij het tot stand komen van producties voor de landelijke omroepen journalistiek handelen. Dus ook op zzp'ers, medewerkers van productiemaatschappijen of andere dan vaste contractanten.": voetnoot 2, ibid.

[653] De woorden 'binnen deze sector' in artikel 2.1, tweede lid onder e, maken het mogelijk onderscheid te maken tussen landelijke, regionale en lokale publieke omroep. Naarmate de overheid meer financiële middelen beschikbaar stelt, kunnen hogere eisen worden gesteld.

3.1.1. Regelgeving omtrent journalistieke kwaliteit

In wat voor instrumenten (niet zijnde afkomstig van de overheid) zijn regels omtrent journalistieke kwaliteit neergelegd en wie hebben volgens de huidige Mediawet de bevoegdheid om normen omtrent journalistiek op te stellen? Om te beginnen onderscheidt de Mediawet verscheidene instrumenten. We zullen de belangrijkste daarvan hieronder bespreken, samen met degenen die deze instrumenten vaststellen: het concessiebeleidsplan van NPO en de daarop gebaseerde prestatie-overeenkomst, de Gedragscode NPO, de Journalistieke code van NPO en de redactiestatuten van de omroepen.

Het concessiebeleidsplan en de daarop gebaseerde prestatieovereenkomst

In het algemeen geldt dat de nadere invulling van de publieke-mediaopdracht op landelijk niveau geschiedt door middel van het concessiebeleidsplan, vastgesteld door de Raad van Bestuur van NPO (artikel 2.20 Mediawet) en door de prestatie-overeenkomst die wordt gesloten door de Minister van OCW met de stichting NPO (artikel 2.22 Mediawet). De parlementaire geschiedenis kan de indruk wekken dat deze nadere invulling mede betrekking heeft op de wijze waarop journalistiek wordt bedreven. In de Nota naar aanleiding van het Verslag bij een wetsvoorstel tot wijziging van onder meer artikel 2.1 van de Mediawet staat bijvoorbeeld: 'De leden van de D66-fractie zijn verheugd te constateren dat journalistiek expliciet wordt toegevoegd in de wettelijke beschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep. Kan de regering toelichten hoe deze wettelijke taak ertoe leidt dat in de volgende concessieperiode dit ook wordt omgezet in de prioriteiten van de publieke omroep, zo vragen deze leden.' Het antwoord van de regering daarop luidde:

> De NPO werkt de wettelijke publieke mediaopdracht uit in het concessie-beleidsplan. Mede op basis van dit plan sluiten de Minister van OCW en de NPO een prestatieovereenkomst. Dit blijft zo. De publieke mediaopdracht wordt uitgewerkt in de prestatieovereenkomst 2022–2027. De NPO rapporteert jaarlijks over de naleving van de prestatieovereenkomst in de Terugblik.[654]

Deze indruk is echter misleidend. De NPO kan weliswaar bevorderen dat een bepaalde hoeveelheid journalistieke programma's wordt uitgezonden, maar heeft niet de bevoegdheid kwaliteitseisen op te leggen aan de afzonderlijke omroepinstellingen. Volgens artikel 2.88 van de Mediawet bepalen de omroepinstellingen namelijk zelf de vorm en inhoud van hun programma's en zijn zij daar verantwoordelijk voor. Alleen bij of krachtens de wet kunnen uitzonderingen worden gemaakt, aldus het eerste lid. Met andere woorden: de bevoegdheid om bindende regels vast te stellen over journalistieke kwaliteit zou door de wetgever expliciet aan de Raad van Bestuur moeten zijn gedelegeerd. Dat is in de huidige Mediawet niet gebeurd. Ook in het concessiebeleidsplan kan de NPO dus geen inhoudelijke normen stellen. Voor de prestatieafspraken die de Minister maakt met de stichting NPO geldt hetzelfde. Om iedere twijfel uit te sluiten bepaalt artikel 2.22, derde lid, van de Mediawet: 'De prestatieovereenkomst heeft geen betrekking op de inhoud van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst.'

[654] Kamerstukken II, 2020/21, 35554, nr. 6, p. 24.

Gedragscode NPO

Artikel 2.3, tweede lid, van de Mediawet verplicht de NPO tot het opstellen van een gedragscode ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en de Ster. De code moet in elk geval gedragsregels voor integer handelen van bestuurders en medewerkers omvatten. Journalistieke medewerkers zijn niet uitgezonderd, zodat een overlap kan bestaan tussen de Gedragscode en journalistieke kwaliteitsnormen. Een journalist die niet integer handelt, bijvoorbeeld door zich te laten omkopen, voldoet zeker niet aan 'hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen'. De code heeft echter niet tot doel de kwaliteit van de journalistiek als zodanig te waarborgen. Het gaat om goed bestuur en integriteit, ongeacht de vraag of bepaalde gedragingen door journalisten of met een journalistiek doel plaats vinden.[655]

Code Journalistiek Handelen voor de Landelijke Publieke Omroepen

Normen die duidelijk wel tot doel hebben de kwaliteit van de journalistiek te waarborgen zijn te vinden in de 'Code Journalistiek Handelen voor de Landelijke Publieke Omroepen' (hierna: code of journalistieke code). Deze code is vastgesteld door het College van Omroepen, een orgaan van de stichting NPO met een adviserende taak (artikel 2.12 Mediawet). In dit college hebben alle omroeporganisaties met een erkenning of een voorlopige erkenning, alsmede de stichtingen NOS en NTR, zitting met elk één vertegenwoordiger. De huidige versie van de journalistieke code trad in werking op 13 november 2025.[656] De oudste versie daarvoor dateerde van 2017.

Een probleem met de journalistieke code is dat het rechtskarakter ervan niet erg duidelijk is. In het colofon onder de code staat vermeld dat 'deze code is opgesteld onder auspiciën van en vastgesteld door het College van Omroepen, waarin alle landelijke publieke omroepen zijn vertegenwoordigd.' Aangezien het College van Omroepen krachtens artikel 2.12 van de Mediawet een adviesorgaan is, zou men kunnen concluderen dat de code slechts een advies is. In de inleidende paragraaf van de code komt echter ook de volgende zin voor: 'De omroepen waarborgen dat deze code wordt onderschreven door de organisatie en wordt erkend en nageleefd door eenieder die journalistiek handelt in het kader van de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie door de desbetreffende omroep.' Deze zin suggereert dat de deelnemende omroepen jegens elkaar verplichtingen zijn aangegaan en dat sprake is van een overeenkomst in de zin van artikel 6:213, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Overeenkomsten in de zin van het Burgerlijk Wet zijn uiteraard wel bindend.

In Hilversum zou men voor de toekomst kunnen overwegen de code te gieten in de vorm van een bestuurlijke afspraak als bedoeld in artikel 2.55 van de Mediawet. Het voordeel daarvan is dat de Raad van Bestuur van de NPO dan een duidelijke bevoegdheid krijgt tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie aan een omroeporganisatie die de code systematisch heeft geschonden. Het niet nakomen van een bestuurlijke afspraak kan ongetwijfeld worden gekwalificeerd als een 'onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking' in de zin van artikel 2.154 van de

[655] De Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021 is gepubliceerd op https://npo.nl/overnpo/organisatie-npo/gedragscode-integriteit-publieke-omroep-2021. Zie hierover W. Hins, 'Goed bestuur en integriteit bij de publieke omroep', *Mediaforum* 2022/5, p. 158-163.
[656] De Code Journalistiek Handelen voor de Landelijke Publieke Omroepen is gepubliceerd op https://npo.nl/overnpo/openbare-documenten?document=42.

Mediawet.[657] Men zou kunnen tegenwerpen dat omroeporganisaties in beginsel vrij zijn zelf de vorm en inhoud van hun programma's te bepalen (artikel 2.88 Mediawet). Zij gaan de bestuurlijke afspraak echter vrijwillig aan. Bovendien heeft de NPO als belangrijkste taak het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke-mediaopdracht, waaronder ook de journalistieke kwaliteit valt (artikel 2.2, lid 1 onder a Mediawet. De variant van een bestuurlijke afspraak vereist wel dat de stichting NPO medeondertekenaar wordt van de journalistieke code, waartoe men in het verleden niet heeft willen besluiten.

Redactiestatuten

Artikel 2.88 van de Mediawet bepaalt dat de afzonderlijke publieke media-instellingen in overeenstemming met hun journalistieke werknemers een redactiestatuut tot stand moeten brengen. In zo'n redactiestatuut moeten waarborgen staan dat 'normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd.' Ook de gezamenlijke redactiestatuten zijn dus een hulpmiddel voor de interpretatie van artikel 2.1 van de Mediawet. Wie wil weten welke kwaliteitseisen binnen de sector "landelijke publieke mediadienst" worden gehanteerd, kan proberen vaak voorkomende kenmerken uit deze documenten te destilleren. Kennis van deze kwaliteitseisen is van essentieel belang voor de instanties die toezicht moeten houden op de naleving daarvan. Welke instanties dat zijn komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3.1.2 Toezicht op journalistieke kwaliteit

De Mediawet draagt verschillende organen op te beoordelen of publieke media-instellingen zich hebben gehouden aan de journalistieke normen. Om enige structuur aan te brengen bespreken wij eerst geschillen over een concrete uitzending. Vervolgens zoemen we steeds meer uit en eindigen met een beoordeling van het algemene programmabeleid in een periode van meerdere jaren. Achtereenvolgens zullen worden besproken: de Ombudsman voor de publieke omroepen, de Raad van Bestuur van NPO, het Commissariaat voor de Media, de Evaluatiecommissie van NPO en de Minister van OCW.

Ombudsman voor de publieke omroepen

De Ombudsman is een onafhankelijk orgaan van de stichting NPO, dat aanvankelijk niet genoemd werd in de Mediawet. Sinds 1 juli 2021 bestaat er wel een wettelijke grondslag, te weten in artikel 2.14a Mediawet. De taakomschrijving staat in het vijfde lid:

> 'De ombudsman beoordeelt na een klacht of uit eigen beweging het journalistieke handelen van de landelijke publieke media-instellingen bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie. Dit oordeel is niet bindend en de ombudsman kan geen rectificatie afdwingen.'[658]

Het woord 'Ombudsman' brengt tot uitdrukking dat beoogd is een goedkope en laagdrempelige voorziening te creëren voor burgers die nadeel ondervinden van een journalistieke gedraging. In de praktijk brengt de Ombudsman echter ook algemene verslagen uit aan de Raad van Bestuur van

[657] Artikel 2.2, derde lid, dat de sturende taken van de NPO begrenst, verwijst bovendien expliciet naar de bestuurlijke afspraken ex artikel 2.55 van de Mediawet.
[658] De bepaling is het resultaat van een amendement-Elias (VVD). Zie Kamerstukken II, 2007/2008, 31356, nr. 8.

NPO, waarin gewezen wordt op regelmatig voorkomende fouten. De Raad van Bestuur kan deze rapportage gebruiken bij het gebruik maken van zijn eigen bevoegdheden.

Raad van Bestuur van NPO

Wat betreft de controle op de naleving van de journalistieke code NPO is artikel 2.154 van de Mediawet van belang. Hierin staat dat de Raad van Bestuur een financiële sanctie kan opleggen aan een omroeporganisatie die 'onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.' In de zaak Ongehoord Nederland! is uitvoerig gediscussieerd over de reikwijdte van dit artikel.[659] De Raad van Bestuur was op grond van rapportages van de Ombudsman tot de conclusie gekomen dat de omroepvereniging Ongehoord Nederland! stelselmatig de journalistieke code had overtreden. Het schenden van de code zou blijk geven van onvoldoende samenwerking met de andere omroepen van de publieke mediadienst, omdat de journalistieke code een afspraak is ter uitvoering van de publieke-mediaopdracht. Wie zich niet houdt aan afspraken werkt per definitie niet goed samen, zo was de redenering van de Raad van Bestuur. Er werden daarom drie financiële sancties opgelegd aan Ongehoord Nederland!, waarvan er twee gebaseerd waren op het stelselmatig overtreden van de journalistieke code.[660]

De vraag of de Raad van Bestuur bevoegd was tot het opleggen van deze sancties had beantwoord kunnen worden door de bestuursrechter. Nadat de drie besluiten grotendeels gehandhaafd waren in bezwaarschriftprocedures, stelde Ongehoord Nederland! beroep in bij de rechtbank. Terwijl de procedure bij de rechtbank nog liep heeft de voormalige Staatssecretaris van OCW, de heer Van Weyenberg, echter geoordeeld dat de Raad van Bestuur *geen* bevoegdheid zou hebben wat betreft de journalistieke code.[661] De Staatssecretaris baseerde dit oordeel vooral op artikel 2.88 van de Mediawet, dat de programmatische autonomie van de omroeporganisaties waarborgt. Het derde lid van artikel 2.2 van de Mediawet stelt grenzen aan de sturende taak van de NPO door uitdrukkelijk te verwijzen naar dit artikel. Het zou volgens de Staatssecretaris anders zijn wanneer artikel 2.2, derde lid, een uitzondering zou maken voor de journalistieke code, maar deze code wordt daarin niet genoemd.

Na dit besluit van de Staatssecretaris heeft de Raad van Bestuur twee van de drie besluiten ingetrokken en één gehandhaafd om een rechterlijk oordeel te krijgen over de principiële bevoegdheidsvraag. Deze vraag hangt nauw samen met een hierboven al besproken kwestie: wat is de juridische status van de journalistieke code? Is de code alleen een advies van het College van Omroepen? Dat zou goed nieuws zijn voor Ongehoord Nederland! en een ondersteuning voor het standpunt van de Staatssecretaris. Een niet-bindend advies kan uiteraard geen rechtvaardiging zijn om een uitzondering te maken op artikel 2.88 van de Mediawet. Als de journalistieke code ooit een bestuurlijke afspraak zou worden waarbij ook de stichting NPO is aangesloten, dan worden de

[659] Zie W. Hins, T. McGonagle en Y. Schuurmans, "Desinformatie en publieke omroep", *NJB* 2023/1620 (26 juni 2023) en W. Hins, 'De zaak Ongehoord Nederland! Te veel koks bij een bord spaghetti', blog Nederland Rechtsstaat d.d. 2 januari 2024, https://www.nederlandrechtsstaat.nl/.
[660] Bij de derde sanctie – in volgorde van tijd de tweede sanctie - ging het om de slechte omgang van Ongehoord Nederland! met de andere omroepen. Zie Bijlage 1121103 bij Kamerstukken II, 2023/24. 29692, nr. 28, alinea's 31-35.
[661] Besluit van de Staatssecretaris van OCW d.d. 19 december 2023 tot afwijzing van het verzoek van NPO tot intrekking van de voorlopige erkenning van Ongehoord Nederland!. Aan de Tweede Kamer toegezonden als bijlage bij Kamerstuk II, 2023/24, 29692, nr. 28.

bordjes verhangen. Bestuurlijke afspraken als bedoeld in artikel 2.55 van de Mediawet hebben een wettelijk basis en kunnen daarom wel een uitzondering rechtvaardigen. In artikel 2.88 staat immers het voorbehoud 'onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet'. Bovendien worden de bestuurlijke afspraken uitdrukkelijk genoemd in artikel 2.2, derde lid. De NPO moet onder meer sturen vanuit de kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod neergelegd in de afspraken bedoeld in artikel 2.55.[662]

Van een twijfelgeval is sprake wanneer de journalistieke code het rechtskarakter zou hebben van een bindende overeenkomst tussen de deelnemende omroepen onderling. Men kan dan redeneren dat de Mediawet niet expliciet bepaalt dat afspraken met andere omroepen de programmatische autonomie van een instelling kunnen beperken, zodat een uitzondering op artikel 2.88 van de Mediawet niet door een specifieke wettelijke grondslag wordt gerechtvaardigd. Men kan echter ook redeneren dat het juist een kenmerk van vrijheid is dat men zichzelf kan binden door middel van overeenkomsten met anderen. Bovendien is een goede samenwerking tussen de omroeporganisaties een belang dat op diverse plaatsen in de Mediawet wordt beschermd. Te denken valt aan de artikelen 2.30, tweede lid, 2.32, tweede lid, 2.33, vierde lid en 2.154, eerste lid van de Mediawet. Het behoort tot de taken van de NPO deze samenwerking te bevorderen (artikel 2.2, eerste lid). Of de bestuurs-rechter ooit de gelegenheid zal krijgen hierover een uitspraak te doen moet worden afgewacht.

Commissariaat voor de Media

Volgens de voormalige staatssecretaris Van Weyenberg is niet de Raad van Bestuur bevoegd om toezicht te houden op de journalistieke kwaliteit, maar het Commissariaat voor de Media.[663] Het Commissariaat voor de Media heeft immers krachtens artikelen 7.11 en 7.12 Mediawet een algemene bevoegdheid tot het houden van toezicht, behoudens enkele uitzonderingen. De bepaling waarin staat dat hoge journalistieke kwaliteit moet worden geleverd (artikel 2.1 Mediawet) is niet uitgezonderd in artikel 7.11, zodat het Commissariaat op dat terrein inderdaad een bevoegdheid heeft. Relevant is ook een specifieke bevoegdheid krachtens artikel 7.21, vierde lid, waarin staat dat het Commissariaat de naleving van een redactiestatuut als bedoeld in artikel 2.88 van de Mediawet moet handhaven. Het gaat dan vooral om de eis in artikel 2.88, derde lid, dat het redactie-statuut moet waarborgen dat 'normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd.'

Het Commissariaat heeft zich uitgesproken over de betekenis van deze bepalingen in een besluit van 28 maart 2023. De aanleiding was een verzoek van de stichting NPO om handhavend op te treden jegens de omroep Ongehoord Nederland! wegens meerdere inbreuken op de journalistieke beroepsethiek. Het Commissariaat wees het handhavingsverzoek af. De belangrijkste reden om vooralsnog niets te doen, was dat de Raad van Bestuur van de NPO zelf al sancties aan Ongehoord Nederland! had opgelegd op grond van artikel 2.154 van de Mediawet. Volgens het Commissariaat zou het onevenredig zijn om voor vergelijkbare gedragingen twee keer een bestuurlijke sanctie op te leggen, al sluit de tekst van artikel 5.8 van de Awb dat niet principieel uit. Het Commissariaat overwoog letterlijk:

[662] Autonome omroepen hebben de vrijheid zichzelf te binden aan een gemeenschappelijke code over journalistieke kwaliteit en de NPO kan een goede samenwerking tussen de omroepen faciliteren. Zie ook voetnoot 8 hierboven.
[663] Besluit van de Staatssecretaris van OCW d.d. 19 december 2023, genoemd in voetnoot 9 hierboven.

> 'In de context van dit besluit, betekent het voorgaande dat het Commissariaat van mening is dat in dit geval de NPO vanuit haar wettelijke taak ook als eerste aan zet is om Ongehoord Nederland aan te spreken op de naleving van – onder andere – de journalistieke kwaliteitseisen. Nu zij dit gedaan heeft, acht het Commissariaat het – in elk geval op dit moment – niet evenredig ook zelf nog handhavend op te treden.'[664]

De uitleg die staatssecretaris Van Weyenberg aan de Mediawet gaf verschilt dus sterk van de uitleg die de NPO en het Commissariaat voor de Media gaven. Volgens de laatstgenoemden ligt het toezicht op de journalistieke-mediaopdracht primair bij de Raad van Bestuur (geadviseerd door de Ombudsman) en is het Commissariaat voor de Media slechts een vangnet voor als dat toezicht mislukt. Volgens de Staatssecretaris heeft de Raad van Bestuur helemaal geen taak wat betreft journalistieke kwaliteit en ligt de primaire bevoegdheid bij het Commissariaat voor de Media. De Staatssecretaris interpreteerde het besluit van het Commissariaat dan ook zo, dat het alleen wegens de specifieke omstandigheden van het geval weigerde in te grijpen.

Als men aanneemt dat het Commissariaat op grond van artikel 7.12 van de Mediawet bevoegd zou zijn sancties op leggen aan een publieke media-instelling die onvoldoende journalistieke kwaliteit levert, heeft dat overigens een riskante consequentie. Het Commissariaat zou dan niet alleen een bestuurlijke boete, maar op grond van het derde lid ook een last onder dwangsom kunnen opleggen. Het is moeilijk in te zien hoe een preventieve bemoeienis van een overheidsorgaan met redactionele keuzes ooit te rechtvaardigen is. De toepassing van artikel 7.12, derde lid, zou bij journalistieke fouten daarom achterwege moeten blijven wegens strijd met artikel 4, tweede lid, van de EMFA.

Evaluatiecommissie van NPO

De vraag in hoeverre een publieke omroeporganisatie uitvoering geeft aan de publieke-media-opdracht, waaronder het vereiste van een hoge journalistieke kwaliteit, wordt ook onderzocht door een onafhankelijke Evaluatiecommissie. Zo'n commissie wordt ingesteld voor de duur van een evaluatie, die in elk geval eens in de vijf jaar plaats vindt. Zij bestaat uit tenminste vijf deskundige leden en is zoveel mogelijk representatief voor het kijk- en luisterpubliek (artikel 2.185 Mediawet). De leden worden benoemd door de Raad van Toezicht van NPO. De commissie kan geen bindende besluiten nemen, maar als zij tenminste twee keer een negatief oordeel velt over het functioneren van een omroeporganisatie, kan dat voor de Minister van OCW aanleiding zijn een aanvraag voor een nieuwe erkenning af te wijzen (artikelen 2.32 en 2.184 Mediawet). Journalistieke kwaliteit wordt niet expliciet genoemd, maar is een element van het bredere criterium 'onvoldoende bijgedragen aan de uitvoering van de publieke-mediaopdracht op landelijk niveau.'

Minister van OCW

De Minister staat in vergelijking met de hierboven genoemde organen op de grootste afstand van de journalistieke praktijk. Zoals gezegd, kan de Minister een aanvraag voor een nieuwe erkenning afwijzen wanneer de onafhankelijke Evaluatiecommissie herhaaldelijk heeft vastgesteld dat onvoldoende journalistieke kwaliteit is geleverd. Volgens artikel 2.33 van de Mediawet kan de Minister in een dergelijk geval een (voorlopige) erkenning ook tussentijds intrekken. Tussentijdse intrekking is daarnaast mogelijk als de Raad van Bestuur van NPO daarom verzoekt. Zo'n verzoek

[664] Besluit 922217/ 932072, gepubliceerd op www.cvdm.nl.

kan gedaan worden als de Raad van Bestuur eerder tenminste twee sancties aan een omroep heeft opgelegd of als deze omroep naar zijn oordeel onvoldoende samenwerkt met de andere omroepen De NPO legt de wet aldus uit dat een onvoldoende samenwerking kan blijken uit een stelselmatige overtreding van de journalistieke code. Naar de mening van de voormalige staatssecretaris Van Weyenberg mag de NPO zich echter niet bemoeien met de journalistieke kwaliteit van de programma's. Om die reden zou de Minister een verzoek van NPO niet mogen inwilligen wanneer dit gebaseerd is op journalistieke bezwaren tegen een bepaalde omroep.[665]

Relevant zijn nog twee andere bevoegdheden van de Minister. Artikel 7.9 van de Mediawet bepaalt dat besluiten van het Commissariaat door de Minister kunnen worden geschorst en vernietigd. Deze ministeriële bevoegdheid mag slechts terughoudend en niet op arbitraire wijze worden gebruikt, anders zou dit al snel neerkomen op een onrechtmatige inmenging in de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie.[666] Deze bevoegdheid zou gebruikt kunnen worden wanneer het Commissariaat voor de Media een sanctiemaatregel neemt wegens het niet naleven van de deontologische normen in een redactiestatuut (artikel 7.21, vierde lid jo. artikel 2.88, van de Mediawet). Tegen een passieve houding van het Commissariaat kan de Minister weinig uitrichten, omdat schorsing en vernietiging niet verplichten tot een actief handelen. Een sanctie die naar het oordeel van de Minister te streng is, kan wegens strijd met het recht of het algemeen belang wel buiten kracht worden gezet. Een tweede bevoegdheid van de Minister heeft betrekking op het functioneren van de stichting NPO. Als de NPO haar taken ernstig verwaarloost, kan de Minister op grond van artikel 2.16 van de Mediawet de noodzakelijke voorzieningen treffen.[667] Als staatssecretaris Van Weyenberg gelijk zou hebben met de stelling dat NPO zich niet mag bemoeien met de journalistieke kwaliteit van programma's, heeft de NPO op dit gebied echter geen taak die verwaarloosd kan worden.

3.2 Recente voornemens tot wetswijziging

In een brief aan de Tweede Kamer van 4 april 2025 (Kamerstukken II, 2024/25, 32827, nr. 333) heeft de Minister van OCW een aantal maatregelen voorgesteld tot hervorming van de landelijke publieke omroep. Een belangrijk element uit deze brief is het voorstel af te stappen van het open bestel, waarbij eens in de vijf jaar omroepverenigingen kunnen toetreden en uittreden. In plaats daarvan komen er naast de NOS vier of vijf *omroephuizen* met een vaste plek in het bestel. De bestaande omroepverenigingen zullen zich daarin clusteren. Het omroephuis, dat de rechtsvorm krijgt van een stichting[668], wordt verantwoordelijk voor de inhoud van de desbetreffende programma's. Vaststaat dat deze en andere maatregelen een herziening van de Mediawet vergen.

---

[665] Intrekking door de Minister is ook mogelijk na twee sanctie van het Commissariaat voor de Media (artikel 2.33, tweede lid, Mediawet). Volgens de eerder genoemde uitleg van staatssecretaris Van Weyenberg zou een sanctie wegens een gebrekkige journalistieke kwaliteit door het Commissariaat voor de Mediawet kunnen worden opgelegd krachtens artikel 7.12 Mediawet.

[666] EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*), par. 120-121, onder verwijzing naar verschillende aanbevelingen van het Comité van ministers van de Raad van Europa; art. 4(2) Europese verordening mediavrijheid.

[667] Ook die mogelijkheid is niet zonder risico's, natuurlijk, nu het denkbaar is dat van de Minister gevorderd zou worden, bijvoorbeeld door de politiek, om in te grijpen tegen de NPO wegens 'taakverwaarlozing' gebruikt als mantel voor een poging tot politieke inmenging.

[668] Dat vermeld de Kamerbrief van 4 april 2025, p. 12.

De Kamerbrief bevat ook enkele voorstellen voor de borging van journalistieke kwaliteit in de toekomstige publieke omroep. Deze voorstellen moeten nog worden uitgewerkt en het staat niet vast of het parlement met alles akkoord zal gaan. Niettemin is het doelmatig bij het uitbrengen van dit advies uit te gaan van het momenteel beoogde beleid. We bespreken de belangrijkste voornemens aan de hand van zes citaten uit de brief van 4 april 2025, die achtereenvolgens aan de orde komen.

3.2.1 Zelfregulering

'Ik constateer dat het systeem van zelfregulering ten aanzien van journalistieke kwaliteit in algemene zin goed functioneert.' (Kamerbrief, p. 19)

Ook de Tweede Kamer lijkt in meerderheid de voorkeur te geven aan een terughoudende opstelling van de overheid. Een motie van de leden Koops (NSC) en Stoffer (SGP) had voorgesteld 'het naleven van de journalistieke code en de code zelf wettelijk te verankeren' (Kamerstukken II, 2024/25, 32827, nr. 354). Deze motie is echter verworpen op 22 april 2025. Voor de motie stemden de fracties van de SP, DENK, Volt, D66, NSC, de ChristenUnie, de SGP en BBB. Tegen de motie stemden de fracties van GroenLinks-PvdA, de PvdD, het CDA, de VVD, FVD en de PVV. De Tweede Kamer wil dus geen publiekrechtelijke normering, maar iets anders. Dat sluit overigens aan bij aanwijzing 2.5 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Daarin wordt opgeroepen eerst te onderzoeken of het doel van een voorgenomen wet wellicht beter kan worden bereikt door middel van zelfregulering.[669]

De vraag is vervolgens hoe zo'n zelfregulering vorm moet krijgen. We noemen hieronder drie modellen, ontleend aan het huidige recht, met verschillende gradaties van overheidsinvloed.

a. De meest zuivere vorm is die waarbij de overheid geen enkele bemoeienis heeft. De Raad voor de Journalistiek is daar een voorbeeld van. W.J. Witteveen schreef in een preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging: 'Over "zuivere" zelfregulering heeft men het in de literatuur als het initiatief volledig berust bij de betrokken groep van belanghebbenden. De overheid staat daar neutraal tegenover, zolang de uitkomsten maar niet in strijd komen met het recht.'[670] Het voordeel van dit model is dat een afzijdige overheid geen ongewenste dingen zal doen, zoals het stimuleren van regeringspropaganda of het onderdrukken van kritiek.[671] Als het gaat om de kwaliteit van de publieke mediadienst is het echter logisch dat de overheid het tot haar taak rekent te bevorderen dat de publieke-mediaopdracht goed wordt uitgevoerd. Zowel tegenover de belastingbetaler als tegenover private concurrenten zal de staat moeten kunnen uitleggen dat de verleende staatssteun gerechtvaardigd is.

[669] Staatscourant 2017, 69426.
[670] W.J. Witteveen, "Alternatieve regulering: de vele gezichten van de wetgever", p. 30, in: W.J. Witteveen, I. Giesen en J.L. de Wijkerslooth, *Alternatieve regelgeving*, Handelingen Nederlandse Juristenvereniging, 137e jaargang, 2007-I, Kluwer: Deventer 2007.
[671] Een voorstel voor een Wet op de Journalistieke verantwoordelijkheid werd in 1949 door de regering ingediend (Kamerstukken II, 1948/49, 1179), maar in 1960 ingetrokken. Vanuit de journalistenwereld was veel kritiek gekomen op dit wetsvoorstel. Zie J.M. de Meij e.a., 'Uitingsvrijheid. De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief', 3e druk, Otto Cramwinckel Uitgever: Amsterdam 2000, p. 18.

b. Een model waarin de overheid een rol op de achtergrond heeft is dat van co-regulering. Daarbij worden de taken in beginsel vervuld door vertegenwoordigers van de private sector, maar in samenspel met de overheid. Zo zou bij of krachtens de Mediawet een stichting kunnen worden aangewezen of erkend, die journalistieke normen vaststelt en oordeelt over klachten van burgers. De wet kan bepalen dat de erkenning wordt ingetrokken wanneer sprake is van een aantoonbare taakverwaarlozing. Op tweeterreinen kent de huidige Mediawet een dergelijke co-regulering. In de eerste plaats valt te denken aan de aanwijzing van de Stichting Reclame Code in artikel 2.92, 3.6 en 3a.4 van de Mediawet. Het geval van taakverwaarlozing is geregeld in artikel 9.16. Het tweede voorbeeld is de erkenning van de Stichting NICAM krachtens artikel 4.2 van de Mediawet. Intrekking van de erkenning is mogelijk krachtens artikel 4.4.

c. Een grensgeval tussen co-regulering en publiekrechtelijke regulering is het bij wet creëren van een bestuursorgaan waarvan de leden worden benoemd op voordracht van maatschappelijke organisaties. Hedendaagse voorbeelden op Europees niveau zijn de codes inzake het bestrijden van online *hate speech* en desinformatie, die reeds kort aan bod kwamen in paragraaf 1.2. Een voorbeeld uit het verleden zijn de zogeheten bedrijfschappen waarin organisaties van werkgevers en werknemers vertegenwoordigd waren en waarop we in paragraaf 3.3 zullen terugkomen. Een ander voorbeeld is de Reclameraad, die functioneerde tussen 1965 en 1984. De Raad werd in het leven geroepen bij de invoering van het "overgangsbestel" dat in veel opzichten vooruitliep op de Omroepwet van 1967.[672] Zijn definitieve vorm kreeg hij krachtens artikel 49 van de Omroepwet, waarop een Instructie voor de Reclameraad was gebaseerd.[673] De Reclameraad had onder meer tot taak voorschriften te geven omtrent de inhoud van de reclame-uitzendingen van de STER en toezicht te houden op de naleving daarvan. Op dat moment bestonden er overigens nog geen commerciële omroepen in Nederland. De Minister had een grote invloed op het functioneren van de Reclameraad: bij een verschil van mening tussen de Reclameraad en de STER besliste de Minister, bij koninklijk besluit werd de instructie voor de raad vastgesteld, de voorzitter werd bij koninklijk besluit benoemd, de leden werden benoemd door de Minister op aanbeveling van door hem aan te wijzen instellingen en de leden werden door de Minister ontslagen. Zie artikel 49 (oud), tweede tot en met zesde lid, van de Omroepwet. Van een 'zelfstandig' bestuursorgaan was dus nauwelijks sprake.[674]

Bezien vanuit de *European Media Freedom Act* (EMFA) is niet bij voorbaat uitgesloten dat het toezicht op journalistieke kwaliteit wordt opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan, mits dat echt onafhankelijk is.[675] Dat blijkt uit artikel 18, eerste lid, van de EMFA, waarin twee opties zijn

[672] KB van 11 november 1965, Stb. 486. De wettelijk basis was indertijd de Telegraaf- en Telefoonwet 1904. Met de inwerkingtredding van de Omroepwet op 29 mei 1969 kwam aan het overgangsbestel een einde.
[673] Wet van 1 maart 1967, Stb. 176 in werking getreden op 29 mei 1969. De instructie voor de Reclameraad was een zogeheten 'klein KB' van 13 mei 1969, Stb. 213.
[674] De inhoud en de voorgeschiedenis van de Omroepwet zijn besproken door P.J. Boukema, "Het radio- en televisiebestel in Nederland. Preadvies.", in: Jaarboek 1969-1970 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle 1970, p. 175-210.
[675] Europese verordening mediavrijheid, Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024.

genoemd voor het toezicht op de naleving van regelgevende voorschriften voor de uitoefening van redactionele verantwoordelijkheid:

'1. toezicht van een *nationale regulerende instantie of orgaan*, of;
2. een *co-regulerings-of zelfreguleringsmechanisme* voor redactionele normen dat breed wordt erkend en aanvaard in de betreffende mediasector in één of meer lidstaten.'

De definitie van een 'nationale regulerende instantie of orgaan' (NRI) staat in artikel 30 van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten. Onafhankelijkheid van de politiek is essentieel. Voorzichtigheid blijft echter geboden, want artikel 4, tweede lid, van de EMFA bepaalt dat ook de onafhankelijke NRI's zich niet mogen mengen 'in redactioneel beleid of invloed proberen uit te oefenen op redactionele beslissingen.' De verleiding om via de uitleg van journalistieke beroepsregels toch invloed uit te oefenen op het redactionele beleid zal altijd op de loer liggen. In het licht van artikel 18 van de EMFA lijkt een redelijke uitleg van artikel 4, tweede lid, EMFA dat de bestuurlijke toezichthouder zich niet mag bemoeien met afzonderlijke redactionele beslissingen. Het verbinden van consequenties aan structurele tekortkomingen zou wel zijn toegestaan. Jurisprudentie die deze uitleg bevestigt moet worden afgewacht.

In Nederland bestaat nog een extra reden om niet te kiezen voor de optie van een bestuursorgaan: onze eigen Grondwet. Artikel 7 van de Grondwet heeft als kernprincipe dat het primair aan de wetgever is voor te schrijven welke publicaties wel of niet toelaatbaar zijn. Zelfstandige regelgeving door het bestuur is verboden, zelfs op grond van het tweede lid dat voor radio en televisie een zwakker regime kent. Voor de beslechting van geschillen tussen burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen – zoals omroeporganisaties – is een bestuursorgaan minder geschikt.[676] De berechting van 'geschillen die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan' is volgens artikel 112 van de Grondwet voorbehouden aan de rechterlijke macht en kan niet worden opgedragen aan een bestuursorgaan. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in laatste instantie het handelen van bestuursorganen toetst, behoort niet tot de rechterlijke macht als bedoeld in de Grondwet.

3.2.2 Een Stichting Ombudsman

'Ik wil daarom ervoor zorgen dat er een onafhankelijke stichting Ombudsman wordt opgericht. Deze stichting wordt in de wet opgenomen, waarbij de taken en bevoegdheden van de Ombudsman concreter dan nu worden beschreven. De benoemingsprocedure zal ik daarbij verder uitwerken. Belangrijkste element is dat geborgd wordt dat er draagvlak is bij alle omroepen voor de inhoud van de Code en voor de Ombudsman als gezaghebbend (zelfregulerend) orgaan.' (Kamerbrief, p. 19.)

In het vervolg op deze passage noemt de Minister het een probleem dat de huidige ombudsman wordt benoemd door de raad van bestuur van NPO en dat zijn budget wordt vastgesteld door NPO. Dat zou niet bijdragen aan heldere *checks en balances*. De ombudsman moet jaarlijks gaan rapporteren over de naleving van de code. Ook de omroephuizen moeten jaarlijks verantwoording

[676] Zie verderop paragraaf 3.3.3. De Huurcommissie die geschillen beslecht tussen huurders en verhuurders is een uitzonderlijk geval.

afleggen over de wijze waarop zij de code nageleefd hebben. Daarbij zal het principe gelden 'pas toe of leg uit' (Kamerbrief, p. 20).[677] Sancties zou de ombudsman ook in de toekomst niet kunnen opleggen. Extern toezicht hoort volgens de Minister bij het Commissariaat voor de Media (Kamerbrief, p. 20-21).

De begrippen "onafhankelijk" en "draagvlak bij alle omroepen" klinken goed, maar de twee idealen kunnen elkaar in de weg zitten. Een ombudsman die klachten van burgers behandelt zal onafhankelijk moeten zijn om het vertrouwen van klagende burgers te winnen. De onafhankelijke rechter dient hier als voorbeeld. Een functionaris die als taak heeft de journalistieke kwaliteit binnen de publieke omroep te stimuleren, heeft vooral draagvlak nodig. Journalisten moeten de ombudsman niet zien als een autoriteit met macht, maar als een ervaren collega. Zoals hierna in paragraaf 3.3 zal worden besproken, is het belangrijk een keuze te maken. Ziet men de ombudsman als iemand die op onafhankelijke wijze geschillen beoordeelt, dan rijst de vraag waarom men deze functionaris zou willen onderbrengen bij een stichting. Waarom geen zelfstandige functionaris? Is de belangrijkste functie van de ombudsman te bewaken dat de publieke-mediaopdracht goed wordt uitgevoerd, in het bijzonder de opdracht om programma's van hoge journalistiele en professionele kwaliteit te verzorgen, dan is de inbreng van een breed samengesteld stichtingsbestuur (draagvlak!) beter te rechtvaardigen.

Eén punt noemen we hier alvast. Bij de Stichting Raad voor de Journalistiek, de Stichting Reclame Code en het NICAM zijn regelgevende en toezichthoudende taken gecombineerd. Bij de inrichting van een staatsbestel is het een bekende wijsheid dat wetgeving, bestuur en rechtspraak van elkaar gescheiden moeten worden. Bij het waarborgen van kwaliteit binnen een bepaalde bedrijfstak kan het combineren van regelgeving en toepassing minder kwaad. Het is juist wenselijk dat regels op een soepele wijze kunnen worden aangepast aan de praktijk. Het zou goed zijn als de omroephuizen en vertegenwoordigers van journalisten in de publieke mediadienst met elkaar op papier zetten welke regels dienen te gelden voor deze sector. Dat kan heel goed gebeuren binnen de beoogde stichting, al is de naam "Stichting Ombudsman" dan te beperkt. De laatstgenoemde term ziet immers op het behandelen van klachten en niet op het vaststellen van de gedragsregels. Een betere benaming zou dan zijn "Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Omroep".

Beschouwt men de ombudsman als een laagdrempelig alternatief voor de civiele rechter, dan is een vergelijking mogelijk met de functie van het College voor de Rechten van de Mens op het terrein van gelijke behandeling en discriminatie. Formeel is de burgerlijke rechter niet gebonden aan de oordelen van dit college, maar deze oordelen hebben wel gezag. In meer dan 80% van de gevallen nemen verweerders die in het ongelijk zijn gesteld vrijwillig maatregelen om herhaling te voorkomen.[678]

De suggestie om het Commissariaat voor de Media als toezichthouder in concrete gevallen te laten beslissen of voldoende journalistieke kwaliteit is geleverd, verdient geen navolging. Het reeds

[677] Het principe '*comply or explain*' is bekend van de Nederlandse *corporate governance code* (Code van 20 december 2022, Stcrt. 23578). De keuze voor dit principe is toegelicht in de preambule.
[678] Zie Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens, december 2022. Bijlage 1122871 (pagina 16) bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 9 januari 2024, Kamerstukken II, 2023/24, 34338, nr. 6.

genoemde artikel 4, tweede lid, EMFA verzet zich tegen een inhoudelijke bemoeienis door een NRI. Bovendien kan ook een NRI in het vizier van de politiek komen. Natuurlijk, op papier is de onafhankelijkheid van het Commissariaat gewaarborgd, maar in tijden van onrust zijn er altijd sluipwegen om invloed uit te oefenen. Op het moment waarop wij deze woorden schrijven, heeft de Amerikaanse omroep ABC zojuist beslist het contract met de presentator Jimmy Kimmel op te schorten, omdat deze zich te negatief had uitgelaten over het gedrag van president Donald Trump. Dit gebeurde nadat de voorzitter van de toezichthouder FCC – benoemd door president Trump – te kennen had gegeven dat de FCC maatregelen zou kunnen nemen als de zender zelf geen stappen ondernam.[679] Als een geschil over een bepaald programma hoog oploopt moet de beslechting daarvan geschieden door de civiele rechter. Niet alleen gelet op de vrijheid van meningsuiting, maar ook gezien artikel 112 van de Nederlandse Grondwet.

3.2.3 Redactiestatuten

'Mijn tweede maatregel betreft het redactiestatuut. Het Commissariaat heeft onderzoek gedaan naar redactiestatuten van omroepen. Op basis van dit onderzoek constateerde het Commissariaat dat de bepaling in de Mediawet 2008 over het redactiestatuut ruimte laat voor interpretatie. Daarom zal ik als maatregel concreter uitwerken aan welke eisen het statuut minimaal moet voldoen, om zo een onafhankelijke redactie te kunnen borgen die de kwaliteitsstandaarden naleeft die in de Code zijn opgenomen. Op deze manier krijgt het Commissariaat een concreet toezichtkader en kan het toetsen of de redactiestatuten daaraan voldoen en of hier in de praktijk ook daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven.' (Kamerbrief, p. 20)

De Minister schrijft op dezelfde pagina dat hij zowel de maatregelen ter versterking van de positie van de ombudsman als die ter uitbreiding en concretisering van de eisen voor het redactiestatuut de komende tijd verder zal uitwerken in overleg met alle betrokkenen. Nog niet duidelijk is, welke sancties het Commissariaat kan opleggen. Komt in de wet te staan dat een redactiestatuut vooraf moet worden goedgekeurd door het Commissariaat? Of komt er repressief toezicht, inhoudende dat het Commissariaat achteraf een sanctie oplegt wanneer een redactiestatuut niet aan de minimale eisen van de Mediawet voldoet? In beide gevallen dreigt het gevaar dat het Commissariaat zich te veel gaat bemoeien met het programmabeleid van het omroephuis. Wanneer een directie en een redactie overeenstemming hebben bereikt over een bepaalde tekst, is het moeilijk voorstelbaar dat het Commissariaat het resultaat afwijst. Hooguit kan het Commissariaat nagaan of de werknemers tijdens de onderhandelingen representatief vertegenwoordigd waren.

Een apart probleem is het toezicht op de feitelijke naleving van een redactiestatuut. Volgens het huidige artikel 7.21, vierde lid, van de Mediawet, is het Commissariaat nu al met deze taak belast, maar in de praktijk komt daar weinig van terecht.[680] Conflicten tussen een directie en een redactie kunnen misschien beter door de civiele rechter of desgewenst door middel van arbitrage worden opgelost.

[679] Het Parool 19 september 2025, p. 5, "Zijn eigen schorsing bewijst het gelijk van Jimmy Kimmel" en NRC 19 september 2025, p. 6, "Ook talkshow van Jimmy Kimmel verdwijnt van de televisie: wie volgt?"
[680] Zie de verkennende analyse van het Commissariaat voor de Media uit 2021, "Het redactiestatuur bij aanbieders van audiovisuele mediadiensten", gepubliceerd op de website van het Commissariaat www.cvdm.nl. Op de pagina's 5 en 18 wordt ingedaan op de totstandkoming van artikel 7.21, vierde lid, van de Mediawet.

Wat ons in ieder geval geen goed idee lijkt is het aanwijzen van de redactiestatuten als de belangrijkste bron van journalistieke kwaliteitsregels in de publieke omroep. Die regels raken dan versnipperd over vier of vijf documenten, die per omroephuis verschillen. Ons voorstel is te blijven streven naar een gemeenschappelijke journalistieke code voor de landelijke publieke mediadienst, zoals nu de Code Journalistiek Handelen voor de Landelijke Publieke Omroepen. Die zou in de toekomst vastgesteld en toegepast kunnen worden door de nieuwe Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Omroep. Natuurlijk is het nuttig in een redactiestatuut eraan te herinneren dat de journalisten zich moeten houden aan de gemeenschappelijke journalistieke code, maar dat zouden ze zonder het redactiestatuut ook moeten doen. Meer hierover in paragraaf 3.3.

3.2.4 Concentratie van toezicht

'Daarnaast wil ik toezichttaken duidelijk beleggen bij de onafhankelijke, externe toezichthouder: ik wil taken op het vlak van toezicht en handhaving meer in één hand brengen dan nu het geval is. Ik ben niet voor het opsplitsen van die taken.(...) Met de keuze voor een sterkere inrichting van het Commissariaat als enig toezichthouder op de landelijke publieke omroep, hangt voor mij een aantal essentiële veranderingen samen.(...) Bevoegdheden om sancties op te leggen wegens niet-naleving van wettelijke eisen horen bij een toezichthouder, niet bij de NPO. Daarmee voorkom ik dat NPO en het Commissariaat door deels overlappende bevoegdheden in elkaars vaarwater terechtkomen.' (Kamerbrief, p. 17-18)

Het plan van de Minister om het toezicht op de publieke omroep te concentreren bij het Commissariaat voor de Media en de bestaande taken van de NPO terug te brengen tot een 'lichte en generieke coördinatie' (Kamerbrief, p. 2) vormt een opvallende breuk met het verleden. De afgelopen 25 jaar heeft de stichting NPO (voorheen NOS) van de wetgever steeds meer bevoegdheden gekregen en werd haar coördinerende taak uitgebreid tot een sturende taak. Dat is een politieke keuze waar men voor of tegen kan zijn. Tegenstanders zullen aanvoeren dat de NPO vooral een samenwerkingsorgaan van de omroepen is, zodat de sturende taak in feite zelfbestuur is. Dat past goed bij het idee van een onafhankelijke publieke omroep. Voorstanders zullen er echter op wijzen dat afbakening van bestuurlijke bevoegdheden tussen het Commissariaat voor de Media en de Raad van Bestuur van de NPO nu hopeloos ingewikkeld is. De bekende casus van Ongehoord Nederland! onderstreept dat.

In ieder geval sedert de Mediawet van 2008 staat vast dat de Raad van Bestuur van de toenmalige NOS (thans NPO) de status heeft van een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid onder b, van de Awb. Ook daarvoor had de NOS coördinerende taken, zoals het indelen van zendtijd en programmacoördinatie. Bij Koninklijk Besluit van 13 april 1973, A.B. 1974, 278, werd echter vastgesteld dat de NOS geen administratief orgaan was als bedoeld in artikel 1 van de toenmalige Wet beroep administratieve beschikkingen, een voorganger van de Awb. De NOS was kennelijk niet met voldoende "openbaar gezag" bekleed. Als de taken van de huidige NPO worden teruggebracht tot een lichte en generieke coördinatie, rijst de vraag of deze oude interpretatie gaat herleven. Het verdient daarom aanbeveling na te denken over de consequenties die dit kan hebben voor de rechtsbescherming. Moeten omroepen die een conflict hebben met de NPO voortaan naar de burgerlijke rechter stappen, omdat de gang naar de administratieve rechter is afgesneden? Of is het beter het Commissariaat voor de Media een arbitrerende rol te geven, waarna bezwaar en beroep

openstaan tegen de beslissing van het Commissariaat? Kiest de wetgever voor de laatste optie, dan kan een gemoderniseerde versie van artikel 21, tweede lid (oud) van de Mediawet 1987 worden ingevoerd.[681]

3.2.5 Aanwijzing als laatste sanctie

'In het bestel zoals ik dat voor ogen heb, is van toetreding en uittreding geen sprake meer. Dat brengt wel de vraag met zich mee welke waarborgen op dat punt nodig zijn om in een uiterste geval toch in te kunnen grijpen. In het huidige bestel is voor dit soort situaties geregeld dat, op basis van een beperkt aantal wettelijke gronden, de Minister kan besluiten een erkenning in te trekken. Daar zal in het nieuwe bestel geen sprake meer van zijn omdat omroephuizen een vaste plek in het bestel hebben waarmee deze mogelijkheid vervalt. Het Commissariaat heeft op grond van de Mediawet 2008 een aanwijzingsbevoegdheid wanneer er sprake is van wanbeheer. Ik ga onderzoeken of deze aanwijzingsbevoegdheid ook in het bestel zoals ik dat voor ogen heb, voldoende mogelijkheden biedt én met voldoende waarborgen omkleed is, om in een uiterste geval te kunnen ingrijpen bij omroepen.' (Kamerbrief, p. 18)

Als omroephuizen slechte journalistiek bedrijven, kan dat niet zonder gevolgen blijven. In het door de Minister beoogde systeem zal de onafhankelijke stichting Ombudsman weliswaar misstappen kunnen signaleren, maar geen sancties opleggen. Dat zou een taak worden van het Commissariaat voor de Media als enige toezichthouder voor de publieke omroep. Het is echter de vraag of een aanwijzingsbevoegdheid, zoals thans geregeld in artikel 7.16a van de Mediawet, mag worden uitgebreid naar incidentele journalistieke fouten, gezien artikel 4, tweede lid, van de EMFA.[682] Bovendien bestaat behoefte aan sancties op maat. Een aanwijzing om bestuurders of toezichthouders bij een omroephuis te vervangen is al gauw te draconisch. Bij structureel wanbeleid kan een dergelijke sanctie gepast zijn, maar niet bij 'normale' overtredingen.

Andere landen kennen een systeem waarin burgers kunnen klagen over journalistieke fouten via een interne procedure bij de publieke omroep.[683] Leidt dat niet tot een bevredigend resultaat dan kan de klager in hoger beroep naar de externe toezichthouder, die een bindend oordeel velt. Wellicht moeten deze regelingen worden herzien in het licht van de EMFA. Zoals eerder opgemerkt is zo'n systeem voor Nederland in ieder geval ongeschikt. We herinneren aan twee grondwettelijke bezwaren:

a. In de eerste plaats is het ongewenst dat het Commissariaat voor de Media geheel zelfstandig aan journalisten voorschrijft wat goede journalistiek is. Artikel 7, tweede lid, van de Grondwet staat

[681] Artikel 21, tweede lid (oud) luidde: '*Het Commissariaat voor de Media kan op verzoek van een instelling die zendtijd heeft verkregen voor landelijke omroep een besluit van de Stichting onverbindend verklaren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. De instelling dient een daartoe strekkend verzoek aan het Commissariaat in, binnen dertig dagen nadat het desbetreffende besluit is genomen*.' De bepaling verdween toen de Mediawet van 1987 werd vervangen door de Mediawet 2008. Inmiddels was duidelijk geworden dat de Raad van Bestuur van de Stichting NOS in bepaalde gevallen beschouwd moest worden als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb. Dat bleek onder meer uit een algemene maatregel van bestuur, waarmee de NOS werd aangewezen als een orgaan waarop de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman deels van toepassing zouden zijn. Zie de Bijlage bij Staatsblad 1995, 341, onder D nummer 23. De omweg via het Commissariaat was dus niet meer nodig.
[682] De Kamerbrief van 4 april 2025 noemt deze optie op p. 18-19.
[683] Zie bijvoorbeeld de regeling in het Verenigd Koninkrijk, hiervoor besproken in paragraaf 2.6.

weliswaar delegatie van wetgevende bevoegdheid toe met de zinsnede "[d]e wet stelt regels omtrent radio en televisie", maar ook dan zal de wetgever de hoofdzaken van de regeling zelf moeten vaststellen. Dat volgt uit het primaat van de wetgever en wordt aanbevolen in artikel 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

b. In de tweede plaats schrijft artikel 112 van de Grondwet voor dat geschillen over burgerlijke rechtsbetrekkingen moeten worden berecht door de rechterlijke macht. Het spreekt vanzelf dat het Commissariaat voor de Media niet tot de rechterlijke macht behoort. Dat zou misschien nog overkomelijk zijn als besluiten van het Commissariaat voor de Media in laatste instantie door de rechterlijke macht getoetst zouden worden, maar dat is niet het geval. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – die de besluiten van het Commissariaat toetst in beroepsprocedures – behoort niet tot de rechterlijke macht in de zin van de Grondwet.

Een aanwijzingsbevoegdheid voor het Commissariaat kan beter gezien worden als een stok achter de deur voor bijzonder ernstige gevallen, bijvoorbeeld als de betrouwbaarheid van de publieke omroep als geheel in het geding is. Klachten over incidentele missers kunnen beter bij de stichting Ombudsman blijven (eventueel verbreed tot "Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Omroep"). Dat deze stichting geen sancties kan opleggen betekent niet dat een klacht zinloos is. Een gedupeerde burger kan met het oordeel van de ombudsman in de hand naar de burgerlijke rechter stappen. Zo men wil kan in de Mediawet ook worden bepaald dat de stichting zelf een algemeen belang actie bij de rechter mag instellen. Hoe het ook zij, een omroephuis dat publiekelijk wordt veroordeeld door de ombudsman, zal dat ongetwijfeld als een sanctie ervaren.[684]

3.2.6 Ministerieel toezicht op het Commissariaat

'In het kader van de hervorming van het landelijke bestel overweeg ik de institutionele onafhankelijkheid van de toezichthouder te versterken ten opzichte van de huidige regeling. Op dit moment heb ik als Minister op grond van de Mediawet 2008 en op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, als onderdeel van het sturingsinstrumentarium in die wet, een bevoegdheid tot het schorsen en het vernietigen van besluiten van het Commissariaat. Deze bevoegdheid verhoudt zich wat mij betreft niet goed met de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Ik wil verzekeren dat er voor een bewindspersoon geen route bestaat om via de toezichthouder oneigenlijk in te grijpen in de onafhankelijke media.' (Kamerbrief, p. 17)

Op dit moment bevat de Mediawet in artikel 7.9 een bevoegdheid voor de Minister van OCW om besluiten van het Commissariaat voor de Media te schorsen en te vernietigen. De gedachte om de onafhankelijkheid van het Commissariaat te versterken door deze bevoegdheid te schrappen sluit goed aan bij artikel 30, tweede lid, van de Europese richtlijn audiovisuele mediadiensten (Mediarichtlijn), dat luidt:

> 2. (…) De nationale regulerende instanties of organen vragen of aanvaarden geen instructies van andere instanties in verband met de uitoefening van de taken die hun op

[684] Vergelijk de hierboven besproken ervaringen met oordelen van het College voor de Rechten van de Mens.

> grond van het nationale recht tot omzetting van het Unierecht zijn toegewezen. Dit vormt geen beletsel voor toezicht overeenkomstig de nationale grondwet.[685]

De EMFA heeft in artikel 7, tweede lid, deze bepaling tot deel van de verordening gemaakt.

Men zou nog kunnen tegenwerpen dat de mogelijkheid van schorsing en vernietiging wordt opengehouden door de laatste volzin van artikel 30, tweede lid, van de Audiovisuele mediadiensten-richtlijn. Blijkens de Engelse vertaling is daarmee gedoeld op toezicht volgens *national constitutional law*. Nederland kan met enig recht aanvoeren dat de Kaderwet zelfstandige bestuurs-organen tot het nationale constitutionele recht behoort. Artikel 22 van de Kaderwet bevat de algemene regel dat besluiten van zelfstandige bestuursorganen onder bepaalde voorwaarden door een Minister kunnen worden vernietigd Ook zou Nederland ter verdediging kunnen aanvoeren dat de instrumenten schorsing en vernietiging niet kunnen worden gebruikt om het Commissariaat voor de Media te dwingen tot iets wat het niet wil doen.

Het standpunt van de Tweede Kamer aangaande deze kwestie is wisselvallig. In het recente verleden is twee keer gestemd over moties betreffende de ministeriële bevoegdheid tot schorsing en vernietiging. Op 5 december 2024 verwierp de Tweede Kamer een motie van de leden Soepboer en Van Vroonhoven (beiden NSC), Kamerstuk II, 2024/25, 36 600 VIII, nr. 127. Daarin was gevraagd om een wetsvoorstel tot intrekking van artikel 7.9 van de Mediawet. Voor de motie stemden de fracties van de SP, GroenLinks-PvdA, de PvdD, Volt, D66, NSC, de ChristenUnie en de SGP, terwijl de overige fracties daartegen waren. Verwijzend naar deze verwerping werd in het voorjaar van 2025 een motie ingediend door het lid Van der Velde (PVV), Kamerstuk II, 2024/25, 32827, nr. 362. Deze motie vroeg de regering juist om artikel 7.9 van de Mediawet te handhaven. Bij de stemming op 22 april 2025 werd ook deze motie verworpen. Voor de motie stemden de fracties van de VVD, BBB, FVD en de PVV, daartegen stemden de fracties van de SP, GroenLinks-PvdA, de PvdD, DENK, Volt, D66, NSC, de ChristenUnie, de SGP en het CDA.

Zelf onderschrijven wij het voorstel van de Minister artikel 7.9 van de Mediawet te schrappen, omdat dit het beste aansluit op artikel 30 van de Mediarichtlijn en artikel 7 van de EMFA-verordening. Schrappen van artikel 7.9 is overigens niet genoeg. Daaraan moet worden toegevoegd dat artikel 22 van de Kaderwet buiten toepassing blijft. Ook het Commissariaat voor de Media heeft in zijn "wetgevingsbrief" van 9 januari 2025 gepleit voor het verdwijnen van de instrumenten van schorsing en vernietiging. Het schrappen van de vernietigingsbevoegdheid zou goed aansluiten bij de regeling die in hoofdstuk 8 van de Mediawet is getroffen met betrekking tot het Stimulering-sfonds voor de Journalistiek. Artikel 8.2 van de Mediawet bepaalt namelijk dat op het Stimu-leringsfonds de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO) van toepassing is, maar met uitzondering van artikel 22 van de Kaderwet ZBO Juist op het gebied van journalistieke kwaliteit doen ministers er goed aan zich zo veel mogelijk afzijdig te houden.[686]

---

[685] Richtlijn 2010/13/EU.

[686] De vernietigingsbevoegdheid op dit terrein werd afgeschaft door de Mediawet 2008 (Wet van 29 december 2008, Stb. 583). In het aanvankelijke wetsvoorstel kwam de bevoegdheid nog wel voor, maar dat veranderde door de Nota van Wijziging van 3 juni 2008, Kamerstukken II, 2007/08, 31356, nr, 8, onderdeel TT. Het voornemen om de bevoegdheid af te schaffen was al aangekondigd bij brief van 23 januari 2008, Kamerstukken II, 2007/08, 25268, nr. 50, p. 3.

3.3 Keuzes voor de wetgever

In de voorgaande twee paragrafen is uitgewerkt wat het relevante geldende nationale recht is ten aanzien van het omroepbestel en welke wijzigingsvoorstellen er momenteel op tafel liggen. In deze derde paragraaf gaan we concreter in op een aantal thema's waar de wetgever rekening mee zal moeten houden bij het nader uitwerken van die wijzigingsvoorstellen. Allereerst bespreken we de vraag waarom de wetgever een regeling inzake journalistieke kwaliteit zou willen maken. Met andere woorden: wat is het doel van de wet? (3.3.1.) Vervolgens komt aan de orde welk orgaan het meest in aanmerking komt voor het formuleren van journalistieke gedragsnormen. Verdient een publiekrechtelijke regeling de voorkeur of een privaatrechtelijke zelfregulering? (3.3.2) Daarna volgt een korte reflectie op het toezicht op de naleving (3.3.3) en een beschouwing ten aanzien van de wenselijkheid van een uiterste waarborg of "noodknop" (3.3.4). De laatste deelparagraaf ziet op de redactiestatuten (3.3.5). Per onderdeel gaan we kort in op de keuzes en vragen waar de wetgever met betrekking tot dat onderdeel mee te maken zou kunnen krijgen in het licht van de beoogde stelselhervorming.

3.3.1 Doelstelling van een wettelijke regeling

De eerste vraag is welk doel de wetgever wil bereiken met een nadere regeling van journalistieke kwaliteit binnen de publieke omroep. Men kan denken aan twee belangen: een betere rechtsbescherming voor burgers en het maatschappelijk belang van een goed functionerende publieke mediadienst. Particuliere burgers die zich benadeeld voelen door een uitzending, zijn gebaat bij een informele en goedkope procedure die snel duidelijk maakt of het zin heeft bij de burgerlijke rechter bijvoorbeeld een vordering tot schadevergoeding in te dienen. Daarnaast heeft de samenleving belang bij een publieke omroep die programma's van hoge journalistieke kwaliteit levert (vgl. artikel 2.1 van de Mediawet). Wil de wetgever het eerstgenoemde doel dienen, dan is het belang van de individuele burger het uitgangspunt. Wil men een optimale journalistiek bevorderen, dan gaat het om een algemeen belang. Ervaren journalisten die weten hoe hun vak moet worden beoefend kunnen hun kennis delen.

Als men beide doelen in één regeling wil dienen, leidt dat tot fricties. De geschiedenis van de Raad voor de Journalistiek illustreert dat. Volgens artikel 2 van de statuten van de Stichting Raad voor de Journalistiek heeft de stichting als doel: 'een Raad voor de Journalistiek in te stellen en in stand te houden (..) die journalistieke gedragingen beoordeelt en bijdraagt aan de ontwikkeling van de journalistieke beroepsethiek (..).' Artikel 3 bepaalt dat de Raad tot taak heeft 'om in de bij hem aanhangig gemaakte zaken betreffende journalistieke gedragingen te beoordelen of daarmee al dan niet journalistiek zorgvuldig is gehandeld.' Een zaak kan bij de Raad aanhangig worden gemaakt door een rechtstreeks belanghebbende of door een organisatie die door haar doelstelling en feitelijk handelen opkomt voor een algemeen of collectief belang. In artikel 2 herkent men het streven naar een goede beroepsuitoefening, Artikel 3 suggereert dat het gaat om rechtsbescherming.

De laatste jaren heeft de Raad voor de Journalistiek te maken gehad met kritiek vanuit de media. Een groeiend aantal media vond het niet acceptabel dat burgers de Raad voor de Journalistiek gebruikten om tegen lage kosten te verkennen of een journalistieke gedraging 'zorgvuldig' was geweest. Bovendien meenden redacties dat de kwalificatie van de Raad voor de Journalistiek bij uitspraken, 'zorgvuldig' of 'onzorgvuldig', de indruk kon wekken dat 'de integriteit van de

journalist in kwestie wordt beoordeeld, in plaats van een specifieke klacht'.[687] De Raad voor de Journalistiek heeft gehoor gegeven aan deze kritiek en sinds 1 januari 2023 worden klachten beoordeeld als 'gegrond' of 'ongegrond'.[688]

Vanwege hun kritiek weigerden sommige media nog langer te verschijnen op zittingen van de Raad en achtten zich niet gebonden aan de uitgesproken oordelen. Aanvankelijk ging het om RTL Nieuws en Elsevier (2000) en De Telegraaf (2008), later kwamen daar bijv. Het Parool (2013), AD (2015) en BNNVARA (2020) bij. Dit heeft gevolgen voor het draagvlak voor de Raad voor de Journalistiek, ook komen deze media ook vaak 'terug' bij de Raad, zoals RTL Nieuws en Elsevier in 2013 en BNNVARA in 2023. Daarom is het procesreglement met ingang van 1 januari 2024 gewijzigd om een 'dejuridisering' tot stand te brengen.[689] Artikel 2, tweede lid, van het reglement bepaalt nu dat degene die een klacht indient bij de Raad voor de Journalistiek moet afzien van rechtsmaatregelen in dezelfde kwestie. Wie alleen een beoordeling van de journalistieke kwaliteit wil, kan nog steeds bij de Raad terecht. Wie echte rechtsbescherming zoekt zal direct naar de burgerlijke rechter moeten stappen.

Eerder was overigens al gebleken dat het slagen van een klacht bij de Raad voor de Journalistiek geen garantie biedt dat de burgerlijke rechter in dezelfde zin zal oordelen. Zoals wel vaker kan een gedraging onethisch of onprofessioneel zijn, maar is deze daarmee nog niet onrechtmatig. Een voorbeeld biedt de klacht van een bestuurder van Buma/Stemra die in een uitzending van PowNed als 'corrupt' was betiteld. Dat gebeurde mede op basis van een telefoongesprek dat zonder medeweten van de bestuurder was opgenomen. 'Journalistiek onzorgvuldig', vond de Raad voor de Journalistiek de betwiste gedragingen.[690] 'Maar niet onrechtmatig', was het oordeel van de rechtbank en het Hof Amsterdam.[691] Andere voorbeelden zijn besproken in publicaties van Gerard Schuijt en Aernout Nieuwenhuis.[692] Dat neemt niet weg dat de vraag of een journalist professioneel juist heeft gehandeld wel relevant kan zijn voor de juridische kwalificatie. Het EHRM heeft in een reeks arresten overwogen dat het belang van de vrijheid van meningsuiting voor journalisten extra gewicht in de schaal legt, zolang zij zich conform de journalistieke ethiek gedragen.[693]

---

[687] R. de Quay, "Raad voor de Journalistiek beoordeelt klachten voortaan als 'gegrond' of 'ongegrond'", *Villamedia*, 3 januari 2023, https://www.villamedia.nl/artikel/raad-voor-de-journalistiek-beoordeelt-klachten-voortaan-als-gegrond-of-ongegrond.

[688] *Ibid*.

[689] Zie verder: T. Brandenburg-Van de Ven, "Maatregelen Raad voor de Journalistiek omtrent 'dejuridisering' goed werkbaar, proef wordt voortgezet", *Villamedia*, 2 juli 2025, https://www.villamedia.nl/artikel/maatregelen-raad-voor-de-journalistiek-omtrent-dejuridisering-goed-werkbaar-proef-wordt-voortgezet.

[690] RvdJ 2012/38 van 16 juli 2012, J.C.R. Gerrits en High Fashion BV t. O. Oost, hoofdredacteur van PowNed.

[691] Rb. Amsterdam 24 oktober 2012, ECLI: ECLI:NL:RBAMS:2012:BY1182 en Hof Amsterdam 23 december 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5499.

[692] G.A.I. Schuijt, "Journalistieke ethiek en recht", in: V.F. de Leeuw en H. Bergman (red.), *Advocatendossier 10. Advocaat en ethiek,* Den Haag: SDU 1998, p. 53-68; A. Nieuwenhuis, "Raad, gezag en open deuren", *Mediaforum* 2000-10, p. 323.

[693] Zie onder meer EHRM (GK) 21 januari 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0121JUD002918395 (*Fressoz en Roire/Frankrijk*), par. 54, EHRM (GK) 20 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0520JUD002198093 (Bladet Tromsø *en Stensaas/Noorwegen*) , par. 65, EHRM (GK) 10 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1110JUD004045407 (*Couderc en Hachette Filipacchi Associés/Frankrijk*), par. 131, en EHRM (GK) 10 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1210JUD006969801 (*Stoll/Zwitserland*), par. 103.

3.3.2 Journalistieke gedragsnormen

Wie mag de gedragsnormen voor journalisten bij de publieke omroep vaststellen? Er zijn in principe drie mogelijkheden: a. regelgeving door de Staat, b. regelgeving door een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet en c. zelfregulering met een privaatrechtelijk karakter. Mengvormen zijn hierbij mogelijk. Zo zou de Staat kaders kunnen scheppen, waarbinnen een privaatrechtelijke rechtspersoon regels voor de beroepsgenoten voorschrijft. Voorbeelden van een dergelijke co-regulering zijn de eerder besproken Stichting Reclame Code en de Stichting NICAM, maar ook de stichting NPO stelt op grond van de huidige Mediawet regels vast die bindend zijn voor de landelijke publieke omroepinstellingen.[694] Een belangrijke beperking die de Staat in het laatste geval aan de NPO heeft opgelegd, is te vinden in 2.88 van de Mediawet. De Raad van Bestuur van de NPO mag niet eenzijdig de programmatische vrijheid van de afzonderlijke omroepinstellingen beperken. Daarvoor is de instemming van deze instellingen vereist (vgl. artikel 2.55 Mediawet).

De beslissing welk orgaan journalistieke gedragsnormen mag vaststellen hangt samen met het doel dat de wetgever wil bereiken. Is dat het versterken van de rechten van de burger dan ligt regelgeving door de Staat meer voor de hand dan als het doel gericht is op het bevorderen van goede journalistiek. In het laatste geval gaat het om beroepsregels die meestal door de beroepsgroep zelf worden vastgesteld (vgl. artsen, advocaten etc.).

Regelgeving door de Staat

Artikel 7, tweede lid, van de Grondwet, dat de vrijheid van meningsuiting via radio en televisie waarborgt, sluit delegatie van wetgevende bevoegdheid niet uit. In principe zou de wetgever dus kunnen bepalen dat journalistieke gedragsregels voor de omroep worden vastgesteld in bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur. Een dergelijke delegatie staat echter op gespannen voet met plannen om de grondwettelijke bescherming voor drukpers, radio- en televisie en andere middelen van bekendmaking op één lijn te brengen.[695] Het eerste en het derde lid van artikel 7 van de Grondwet sluiten delegatie uit als het gaat om andere media dan de omroep. Bovendien is het zeer twijfelachtig of artikel 10 EVRM en de artikelen 4 en 5 van de EMFA toestaan dat organen van de staat voorschrijven wat goede journalistiek is.[696] Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in diverse arresten geoordeeld dat journalisten zelf moeten kunnen bepalen op welke wijze zij verslag doen van nieuwswaardige gebeurtenissen, mits zij zich houden aan de *ethics of journalism*.[697] Daarmee wordt gedoeld op standaarden die algemeen worden erkend in de journalistieke gemeenschap.

---

[694] Er bestaat een belangrijk verschil tussen Stichting Reclame Code en de Stichting NICAM enerzijds en de Stichting NPO anderzijds. De Stichting Reclame Code en de Stichting NICAM zijn bij en krachtens de Mediawet aangewezen, respectievelijk erkend, maar bevatten geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid onder b, van de Awb (zie paragraaf 3.2.4). De Raad van Bestuur van de NPO is door de huidige Mediawet wel met openbaar gezag bekleed en is in zoverre een bestuursorgaan.

[695] Staatscommissie Grondwet (commissie-Thomassen), *Rapport Staatscommissie Grondwet*, Den Haag: BZK 2010.

[696] Zie o.a. EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*), par. 31.

[697] *Ibid*. Voor diverse relevante arresten, zie: Europese Hof voor de Rechten van de Mens, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights*, 31 augustus 2025, p. 65 e.v.

Regelgeving door een openbaar lichaam

De optie van een openbaar lichaam voor bedrijf of beroep, genoemd in artikel 134 van de Grondwet, lijkt op het eerste gezicht anachronistisch. Direct na de Tweede Wereldoorlog bestonden hooggespannen verwachtingen over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Werkgevers en werknemers zouden voor bepaalde economische sectoren van de samenleving regeling en bestuur van de staat overnemen, zoals het bevorderen van professionaliteit binnen een bedrijfstak. In de loop der jaren groeide echter de kritiek dat bedrijfsgenoten geneigd waren meer aan hun eigen belang te denken dan aan het algemene belang. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen werden soms vertegenwoordigers van consumenten in het bestuur opgenomen, maar het algemeen belang heeft veel meer aspecten (milieu, veiligheid, dierenwelzijn etc.). Mede om die reden zijn vanaf 1990 steeds meer productschappen en bedrijfschappen verdwenen. Hun taken werden overgeheveld naar vooral het Ministerie van Economische Zaken.[698] Met ingang van 1 januari 2015 zijn de laatste productschappen en bedrijfschappen opgeheven.[699]

Artikel 134 Grondwet bestaat echter nog steeds. Als de wetgever wil dat publieke omroepinstellingen en journalisten gezamenlijk een gedragscode opstellen en dat deze code een publiekrechtelijke status krijgt, zou in de Mediawet een lichaam kunnen worden ingesteld dat lijkt op een bedrijfschap.[700] De Mediawet kan er desgewenst een nieuwe naam aan geven. Rechtspersoonlijkheid vloeit automatisch voort uit artikel 2:1, eerste lid, van het BW. Voor de bescherming van burgers zou het een voordeel zijn dat een verordening over journalistieke kwaliteit het karakter heeft van een algemeen verbindend voorschrift. Schending van een verordening is in beginsel een onrechtmatige daad. Als het openbare lichaam echter tot doel heeft bij te dragen aan de journalistieke ethiek, is het publiekrechtelijk karakter een nadeel. Ook zelfstandige bestuursorganen moeten zich volgens artikel 4, tweede lid, van de EMFA niet bemoeien met journalistieke keuzes.

Zelfregulering met een privaatrechtelijk karakter

Voor het bevorderen van een goede journalistiek is zelfregulering de meest logische optie. Dit is terug te zien in onder meer de relevante Europese normering die reeds is besproken in hoofdstuk 1 evenals in de praktijk op nationaal niveau.[701] Zelfregulering kan verschillende vormen hebben en kan zich richten op de publieke omroep *an sich*, maar gebeurt ook breder; zo is de deontologische code van de RTBF en BRF in België, die in wezen gaat over de borging van journalistieke kwaliteit en journalistieke ethiek, van toepassing op een veel breder scala aan mediaorganisaties dan alleen die twee publieke omroepen. Handhaving van die code gebeurt door het CDJ, een orgaan binnen de sector die toeziet op de naleving van journalistieke normen.

---

[698] De geschiedenis van productschappen en bedrijfschappen is besproken in D.J. Elzinga, R. de Lange m.m.v. H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 15e druk, Deventer: Kluwer 2006, p. 943-957.

[699] Wet van 17 december 2014, Stb. 571 (Wet opheffing bedrijfslichamen)

[700] Zie de definitie in artikel 66 (oud), tweede lid, van de voormalige Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet van 27 januari 1950, Stb. K22).

[701] Zie in dit verband de overzichten van de Alliance of Independent Press Councils of Europe (AIPCE, https://www.aipce.net/) en van PressCouncils.eu (https://www.presscouncils.eu/comparative-data-on-media-councils/).

Op dit moment is de journalistieke gedragscode voor de landelijke publieke omroep vastgesteld door het College van Omroepen, een adviescollege van de stichting NPO. Alle omroeporganisaties hebben verklaard zich aan de gedragscode te zullen houden. De code beoogt vuistregels voor een goed journalistiek handelen te codificeren, niet het creëren van aanspraken die burgers in een rechterlijke procedure kunnen afdwingen. Een gewijzigde Mediawet zou de omroephuizen kunnen verplichten gezamenlijk een dergelijke code af te spreken. Nadeel van deze constructie is dat alle omroephuizen met toekomstige aanpassingen van de tekst akkoord moeten gaan. Wil men een meer slagvaardige besluitvorming, dan kan de wetgever de opdracht ook geven aan een stichting, waarvan de bestuursleden door de omroephuizen worden benoemd, eventueel aangevuld met onafhankelijke journalisten. Het bestuur van de stichting kan de code vervolgens met meerderheid van stemmen vaststellen of – als de wetgever daartoe besluit – met een gekwalificeerde meerderheid. De code is in al deze gevallen geen algemeen verbindend voorschrift.

3.3.3 Toezicht op de naleving

Vragen over de invulling van journalistieke regels leiden automatisch ook tot vragen over het toezicht op de naleving daarvan. Het antwoord op de vraag welk orgaan toezicht dient te houden op de naleving van een journalistieke code, hangt wederom af van het doel van de code. Beoogt deze het begrip "onrechtmatige daad" in te vullen wat betreft het handelen van de publieke omroep tegenover belanghebbende burgers, dan moet de rechterlijke macht volgens artikel 112 Grondwet het laatste woord hebben. Het gaat dan immers om burgerlijke rechten en schuldvorderingen en de uitzondering van artikel 112, tweede lid, Grondwet is niet van toepassing. Dat neemt niet weg dat een bestuursorgaan belast kan worden met het geven van een zwaarwegend advies over de vraag of sprake is van een onrechtmatige daad. Een voorbeeld uit het bestaande recht is het College voor de Rechten van de Mens, dat niet bindende oordelen geeft over klachten inzake discriminatie.[702] Een bijzonder geval is de Huurcommissie, die uitspraken kan doen in geschillen over de huurprijs van een woning.[703] De Huurcommissie is weliswaar een bestuursorgaan, maar haar uitspraken kunnen alleen worden betwist bij de kantonrechter. De gebruikelijke rechtsgang volgens de Awb is opzij gezet door artikel 7:262 BW. Het geschil kan dus niet eindigen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die geen onderdeel is van de rechterlijke macht in de zin van artikel 116 Grondwet.

De situatie verandert wanneer de journalistieke code tot doel heeft duidelijk te maken hoe de publieke omroep aan zijn wettelijke opdracht tot het leveren van hoge journalistieke kwaliteit moet voldoen. We bewegen ons dan op het terrein van het bestuursrecht, waar het zeer gebruikelijk is dat een bestuursorgaan de rechten en plichten van vergunninghouders nader definieert. Geschillen daarover zijn niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen ontstaan, zodat artikel 112, tweede lid, van de Grondwet wel van toepassing is. Het toezicht op de naleving van de journalistieke code zou dus in principe opgedragen kunnen worden aan bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media dan wel een ander bestuursorgaan. Een belangrijk nadeel van deze variant is dat de overheid erg dicht op de journalistieke praktijk komt te zitten, wat strijdig is met relevante Europese regels en normen inzake de journalistieke en redactionele vrijheid van de media en journalisten.[704] Artikel 4, tweede lid, van

[702] Zie paragraaf 3.2.2 hierboven.
[703] Zie artikel 7:249 BW en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Wet van 21 november 2002, Stb. 589).
[704] Voor een uitgebreide analyse van deze regels en normen, zie hoofdstuk 1.

de EMFA bepaalt dat zelfs nationale regulerende instanties die onafhankelijk zijn van de regering, zich niet mogen mengen in redactioneel beleid of invloed proberen uit te oefenen op redactionele beslissingen. Het risico van strijd met de EMFA doet zich dus ook voor wanneer het toezicht zou worden opgedragen aan een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 Grondwet.

Om strijd met de EMFA en andere Europese regulering te voorkomen is het daarom verstandig te kiezen voor zelfregulering. Een Stichting Ombudsman, zoals in 2025 voorgesteld door de toenmalige Minister van OCW, zou in die categorie passen. De Ombudsman die onder een dergelijke stichting ressorteert zou geen besluiten nemen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar gezaghebbende opinies geven over de vraag of een bepaalde uitzending in overeenstemming was met journalistieke beroepsnormen, met name de Code Journalistiek Handelen voor de landelijke Publieke Omroep. Het zal klagers duidelijk moeten worden gemaakt dat een veroordeling door de Ombudsman geen rechtsoordeel behelst en dat zij voor een schadevergoeding, een verbod of een bevel bij de burgerlijke rechter moeten zijn. Of de wetgever burgers moet verbieden beide wegen te bewandelen, naar het voorbeeld van de Raad voor de Journalistiek, is een andere vraag. Dat zou ertoe leiden dat de meest ernstige fouten niet langer bij de Ombudsman worden aangekaart maar alleen bij de rechter.[705] Als de wetgever zou kiezen voor zelfregulering wat betreft normstelling en toezicht is het overigens doelmatig beide functies in één rechtspersoon samen te brengen.

In deze deelparagraaf is het toezicht op de naleving besproken. Er is geschetst dat met inachtneming van de waarschijnlijke doelstelling van de journalistieke code mogelijk strijd met de EMFA kan optreden omdat er dan weinig afstand blijft bestaan tussen de overheid en de journalistieke praktijk. Daarom zou zelfregulering in dit kader aan te raden zijn. In een gesloten systeem van zelfregulering is echter de momenteel in artikel 2.33 Mediawet 2008 opgenomen mogelijkheid om instellingen in het geval van ernstige en/of stelselmatige normoverschrijding uit het stelsel te zetten zeer waarschijnlijk niet meer inbegrepen. Daarom verdient het aanbeveling na te denken over de wenselijkheid van een eventuele alternatieve uiterste waarborg, die we hieronder bespreken.

3.3.4 De wenselijkheid van een 'noodknop'

Hierboven is betoogd dat zowel het formuleren van een journalistieke code als het toetsen van journalistieke gedragingen het beste kan plaatsvinden via een systeem van zelfregulering. Een toekomstige Stichting Ombudsman – eventueel met een andere naam – kan die beide dingen in zich verenigen. Het is echter belangrijk te beseffen dat de journalistieke code in dat geval geen algemeen verbindend voorschrift zal zijn en dat uitspraken over klachten geen besluiten zullen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bindende oordelen over de rechtmatigheid van een journalistieke gedraging kan alleen de burgerlijke rechter doen. De vraag is of daarmee kan worden volstaan. Heeft de Staat, die de publieke-mediaopdracht in de wet heeft vastgelegd en die de instellingen financiert, een eigen verantwoordelijkheid om in te grijpen wanneer de publieke omroep structureel tekort zou schieten? De vraag stellen is hem beantwoorden. De artikelen 4 en 5 van de EMFA, artikel 11 van het Handvest Grondrechten van de Europese Unie en artikel 10 EVRM, verhinderen weliswaar dat de Staat zich bemoeit met journalistiek beleid, maar een

[705] Met betrekking tot de Press Ombudsman zie voor een korte bespreking van de Press Ombudsman in Ierland onder 2.5.3.

structureel tekortschieten is iets anders. Gezien de verantwoordelijkheden van de Staat in relatie tot borging van journalistieke kwaliteit bestaat derhalve behoefte aan een "noodknop", oftewel: een uiterste middel (een (sanctie)bevoegdheid, bijvoorbeeld), ter beschikking staand aan de Staat (een publiekrechtelijk orgaan), om wanneer er sprake is van een systematische schending van journalistieke normen (een structureel tekortschieten), om mee op te treden. Ter illustratie gebruiken we hieronder de term "noodknop", wat geenszins inhoudt dat we hiermee zinspelen op het in het leven roepen van een equivalent van de "asielnoodmaatregelenwet"; het gaat om een middel of bevoegdheid die alleen in uiterste gevallen, systematisch tekortschieten op gebied van de journalistieke kwaliteit, kan worden ingezet of gebruikt.

Hoe zou een dergelijke noodknop eruit kunnen zien? Naar huidig recht bestaat de mogelijkheid dat een omroepinstelling bij ernstige taakverwaarlozing haar erkenning of voorlopige erkenning verliest. Het niet-verlengen en tussentijds intrekken van een erkenning zijn geregeld in de artikelen 2.32, respectievelijk 2.33 van de Mediawet. Recente voornemens tot wetswijziging houden echter in dat vier of vijf omroephuizen een vaste plek in het bestel zouden krijgen. Er is dan geen sprake meer van een erkenning door de Minister van OCW, zodat de Minister niet meer kan besluiten tot het niet verlengen dan wel tussentijds intrekken daarvan. Wel is denkbaar dat de formele wetgever een corrigerende maatregel neemt. De Mediawet die aan een omroephuis een vaste plek heeft gegeven kan deze vaste plek ook weer afnemen. Dat is een zware procedure, waarbij de goedkeuring van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer vereist is, maar men kan redeneren dat voor een zo ingrijpende maatregel als het wegsturen van een omroephuis een zware procedure gerechtvaardigd is.[706] Een belangrijk nadeel is evenwel dat de maatregel volledig in het politieke domein komt. Vanuit een rechtsstatelijk oogpunt is het in beginsel wenselijk dat de wetgever zich concentreert op het stellen van algemene regels en ad hoc besluiten vermijdt.[707]

De noodknop kan ook inhouden dat het Commissariaat voor de Media ingeval van ernstige taakverwaarlozing door een omroephuis een bestuurlijke "aanwijzing" geeft. Artikel 7.16a van de huidige Mediawet kent de mogelijkheid dat het Commissariaat voor de Media een aanwijzing geeft aan een landelijke of regionale publieke media-instelling als daar sprake is van financieel wanbeheer. Deze bevoegdheid zou kunnen worden uitgebreid om ook structurele tekortkomingen in de journalistieke kwaliteit weg te nemen. Gezien artikel 7 van de Grondwet en artikel 4 en 5 van de EMFA verdient het echter aanbeveling de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing op dit terrein aan nog strengere voorwaarden te verbinden. Het is onaanvaardbaar dat kritische programma's die het Commissariaat niet bevallen verboden zouden kunnen worden met als argument dat zij van onvoldoende journalistieke kwaliteit zijn.

Het Commissariaat zou dus niet de vrije hand moeten krijgen bij de beoordeling of sprake is van een ernstige journalistieke taakverwaarlozing. Klachten over incidentele inbreuken op de journalistieke beroepsregels worden behandeld door de Ombudsman voor de publieke omroep, zodat de stichting waaronder deze Ombudsman ressorteert een goed zicht heeft op de journalistieke kwaliteit

[706] Zie voor wat betreft een andere zware procedure, namelijk het intrekken van de uitzendlicentie van een commerciële omroep, EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*).
[707] F.R. Böhtlingk en J.H.A. Logemann, *Het wetsbegrip in Nederland,* Alphen aan den Rijn: Samsom 1966. Zie ook EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*).

over een langere periode. De Mediawet zou daarom kunnen bepalen dat het Commissariaat alleen tot een aanwijzing kan overgaan op voordracht van de Stichting Ombudsman. Deze stichting zou ook een aanbeveling kunnen doen wat betreft de inhoud van de aanwijzing. Het initiatief tot het opleggen van een sanctie gaat dan niet uit van een overheidsorgaan, maar komt voort uit de omroepen zelf. Als het Commissariaat echter oordeelt dat een omroephuis met een markante stijl te hard wordt aangepakt door collega-omroepen, kan het de aanbeveling naast zich neerleggen.

3.3.5 Redactiestatuten

Redactiestatuten zijn een hulpmiddel bij het streven naar journalistieke kwaliteit. Het op papier zetten van beroepsnormen is nuttig, maar niet voldoende. Journalisten moeten feitelijk in staat worden gesteld hun werk goed te doen. Dat wil zeggen: zonder inmenging van politieke of commerciële machthebbers, ook als deze vriendschappelijke relaties onderhouden met hun omroephuis.[708] Op dit moment is de aanwezigheid van een redactiestatuut bij publieke media-instellingen verplicht krachtens artikel 2.88 van de Mediawet. Volgens het derde lid moet het redactiestatuut de journalistieke rechten en plichten van de werknemers bevatten, waaronder in elk geval:

> a. waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd; en
> b. waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod.

In artikel 7.21, vierde lid, van de Mediawet is bepaald dat het Commissariaat voor de Media de naleving van het redactiestatuut moet handhaven. Zoals eerder besproken, heeft het Commissariaat voor de Media aangegeven dat deze bepaling erg abstract is geformuleerd en dat het Commissariaat het lastig vindt erop te handhaven.[709] De Minister van OCW heeft in zijn brief 4 april 2025 daarom aangekondigd te zullen werken aan een uitbreiding en concretisering van artikel 2.88, derde lid, van de Mediawet. Zo zou het Commissariaat de beschikking krijgen over een concreet toetsingskader. Een voorstel in die richting werd eerder gedaan door het Tweede Kamerlid Westerveld, maar zij trok haar amendement eind 2022 in.[710] Reden daarvoor was dat de NPO en het College van Omroepen zich onvoldoende gehoord voelden. De negatieve reactie vanuit de omroepinstellingen houdt verband met een probleem dat zich ook voordoet bij het vaststellen van een journalistieke beroepscode en het toezicht op de naleving daarvan. Zijn dit zaken die via het publiekrecht moeten worden geregeld of verdient zelfregulering de voorkeur?

---

[708] Dit is tevens een basisprincipe voor het journalistieke handelen, zie o.a. *IFJ Global Charter of Ethics*, par. 13-15.

[709] Zie de eerder aangehaalde analyse van het Commissariaat voor de Media uit 2021, "Het redactiestatuut bij aanbieders van audiovisuele mediadiensten", via: https://www.cvdm.nl/nieuws/beleid-nodig-voor-inhoud-redactiestatuten/.

[710] Amendement Westerveld (Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VIII, nr. 127) tot wijziging van onder meer artikel 2.88, derde lid, van de Mediawet. Het voorstel beoogde een betere bescherming van de redactionele onafhankelijkheid. Het amendement werd ingetrokken op 8 december 2022. Zie ook de nabeschouwing in de brief van de Staatssecretaris van OCW d.d. 17 mei 2023 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VIII, nr. 223).

Uitgangspunt is dat het redactiestatuut een afspraak is tussen (de directie van) een mediaonderneming en haar redactie.[711] In principe is dat een privaatrechtelijke aangelegenheid "die de rechten en verplichtingen van beide partijen vastlegt."[712] Wat in een redactiestatuut komt te staan is het resultaat van onderhandelingen.[713] Zo zal de werkgever vermoedelijk waarde hechten aan het vastleggen van de levensbeschouwelijke idealen waarvoor de organisatie ooit is opgericht. Vanuit de redactie zal behoefte bestaan aan organisatorische waarborgen waardoor journalisten in vrijheid invulling kunnen geven aan hun beroepscode. Inspraak bij de benoeming van een hoofdredacteur is een voorbeeld van zo'n waarborg. Schending van een overeenkomst leidt tot een geschil dat uit een burgerlijke rechtsbetrekking is ontstaan. De beslechting van dergelijke geschillen is een taak van de rechterlijke macht krachtens artikel 112 van de Grondwet. Dus niet van een bestuursorgaan zoals het Commissariaat voor de Media. En ook niet van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die niet tot de rechterlijke macht behoort.

Een complicatie is dat de aanwezigheid van redactiestatuten vervlochten is met de publieke-mediaopdracht die in de Mediawet is vastgelegd en waarvoor de Staat financiële middelen ter beschikking stelt. Vanuit dat perspectief bezien valt het geven van voorschriften over de inhoud van redactiestatuten en het toezien op de naleving ervan in het domein van het bestuursrecht. Wellicht kan een parallel worden getrokken met de 'bestuurlijke afspraken' als bedoeld in artikel 2.55 van de Mediawet. Schending daarvan kan leiden tot een bestuurlijke sanctie door de Raad van Bestuur van NPO op grond van artikel 2.154 van de Mediawet. Andere overeenkomsten met een bestuursrechtelijk element zijn de overeenkomsten inzake interconnectie en interoperabiliteit tussen telecommunicatiebedrijven. Omdat een goede afwikkeling van het communicatieverkeer tussen klanten van verschillende telecomaanbieders een algemeen belang betreft, controleert de Autoriteit Consument en Markt de inhoud van de overeenkomsten en kan zij desnoods voorwaarden opleggen (artikel 6.2 van de Telecommunicatiewet).

Indien de wetgever ervoor kiest redactiestatuten bij of krachtens de Mediawet te regelen, verdient het aanbeveling daarin terughoudend te zijn. In artikel 2.88, derde lid, van de Mediawet staat nu dat een redactiestatuut de journalistieke plichten van de werknemers moet bevatten, waaronder in elk geval waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd. Het opnemen van journalistieke plichten om deontologie en kwaliteit te waarborgen doubleert echter met de journalistieke code voor de gehele publieke omroep. Er bestaat geen goede reden de beroepsregels per omroephuis te laten verschillen. Dan zouden in vergelijkbare gevallen klachten over een journalistieke gedraging verschillend moeten worden beoordeeld om de enkele reden dat het redactiestatuut anders is geformuleerd. Dat is voor klagers onbevredigend. Het zou dus vol-

[711] L.F. Asscher. E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk en A. Franken van Bloemendaal, *Het redactiestatuut bij dagbladen*, Studies voor het bedrijfsfonds voor de pers/SI6, Het Spinhuis: Apeldoorn – Antwerpen 2006, p. 1.
[712] *Ibid*. Deze benadering van het redactiestatuut wordt ook nog aangehaald in het reeds genoemde recente onderzoek van het Commissariaat voor de Media dat zich specifiek richt op het redactiestatuut bij aanbieders van audiovisuele mediadiensten.
[713] Volgens Asscher et al. dient het redactiestatuut (bij dagbladen) traditioneel verschillende belangen: 'het beschrijven van de identiteit van de krant, het waarborgen van de redactionele onafhankelijkheid binnen een commerciële onderneming, het regelen van medezeggenschap voor de verschillende organen binnen de krant, de arbeidsrechtelijke positie van hoofdredacteuren/redactie en bescherming tegen concentraties', *ibid*.

doende moeten zijn als de redactiestatuten verwijzen naar de gezamenlijke code. Het dubbel benadrukken van belangrijke normen en waarden kan geen kwaad.

Dat de Mediawet voorschrijft welke andere onderwerpen geregeld moeten worden in een redactiestatuut is wel te verdedigen. De precieze invulling hoort echter plaats te vinden door de omroepinstellingen en hun redacties. Hierboven is al enkele keren benadrukt dat het Commissariaat geen bemoeienis mag krijgen met redactionele keuzes.[714] Organisatorische afspraken over de wijze waarop een redactie functioneert zijn daarmee verwant.[715] Als de betrokken partijen het onderling eens zijn, is een correctie door het Commissariaat alleen te rechtvaardigen wanneer het doel van een onafhankelijke redactie kennelijk wordt ondermijnd. Bovendien kan het Commissariaat nagaan of de redactie een reële zeggenschap bij de totstandkoming heeft gehad. Omdat geen enkele regeling tegen de tand des tijds is bestand, zal een redactiestatuut om de zoveel jaren tegen het licht moeten worden gehouden. De wet zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat een omroephuis ten minste eens in de vijf jaren met zijn redactie moet overleggen over de wenselijkheid van een herziening. Ook bij die herzieningen zal het Commissariaat echter slechts een marginale controle kunnen uitoefenen.

3.4 Synthese: aanbevolen keuzes voor de wetgever

In dit hoofdstuk over Nederland behandelde paragraaf 3.1 de geldende Mediawet. Daarin is onderscheid gemaakt tussen het normeren van journalistieke kwaliteit en het toezicht op de naleving. De klachten over enkele programma's van Ongehoord Nederland! illustreerden dat veel onduidelijkheid bestaat wat betreft de bevoegdheden van de Raad van Bestuur van NPO enerzijds en het Commissariaat voor de Media anderzijds. Paragraaf 3.2 ging vervolgens in op recente voornemens tot wijziging van de Mediawet. In een beleidsbrief van 4 april 2025 werd onder meer aangekondigd dat in de toekomst alleen het Commissariaat voor de Media toezicht zal houden. De gecompliceerde afbakening van bevoegdheden tussen de NPO en het Commissariaat zal dan tot het verleden behoren. Een ander voornemen betreft het afschaffen van de vijfjaarlijkse erkennings-periodes voor landelijke publieke omroepen. In het nieuwe systeem krijgen 4 á 5 omroephuizen een vaste plaats in het bestel. Krachtens de huidige Mediawet kan de Minister van OCW besluiten de erkenning van een omroeporganisatie niet te verlengen wanneer deze systematisch inbreuk heeft gemaakt op het vereiste van een hoge journalistieke kwaliteit. In de toekomst zal dit niet meer mogelijk zijn.

Tegen de achtergrond van de voornemens tot wetswijziging inventariseerde paragraaf 3.3 de belangrijkste keuzes die de wetgever zal moeten maken. Bij de verschillende opties zijn voor- en nadelen genoemd. Op basis daarvan zijn we tot een aantal aanbevelingen gekomen, welke in dit hoofdstuk reeds aan de orde zijn geweest. Deze aanbevelingen worden hieronder bij wijze van 'synthese' nogmaals kort opgesomd en uitgelegd; de overkoepelende conclusie en aanbevelingen staan in hoofdstuk 4 hierna.

1. Allereerst is van belang dat duidelijk is wat het doel is van de (verschillende) bepalingen in de Mediawet die gaan over journalistieke kwaliteit. Onzes inziens richten die bepalingen

[714] Zie artikel 4, tweede lid, van de EMFA.
[715] Dat het begrip 'onafhankelijkheid' meerdere facetten kent wordt stelselmatig benadrukt door allerlei Europese regulerende en normstellende instrumenten, zie hoofdstuk 1.

zich niet op de versterking van de rechten van de individuele burger (in de sfeer burgerlijk recht), maar op een nadere definiëring van de publieke-mediaopdracht (bestuursrecht);

2. Ten tweede hebben we in dit hoofdstuk aanbevolen ruim baan te geven aan zelfregulering. Wat journalistieke kwaliteit inhoudt, kan beter door journalisten worden bepaald dan door de overheid. De overheid kan wel kaders scheppen voor zelfregulering (co-regulering);
3. Ten derde hebben we een en ander aanbevolen ten aanzien van de ombudsman. De bestaande ombudsman voor de publieke omroepen verenigt twee rollen in zich. Enerzijds behandelt hij/zij klachten van individuele burgers en anderzijds doet hij/zij aanbevelingen voor een betere publieke omroep. De wet zou scherper tot uitdrukking moeten brengen dat de ombudsman niet tot taak heeft te onderzoeken of in het algemeen een onrechtmatige daad is gepleegd (een taak die toebehoort aan de burgerlijke rechter), maar slechts of een journalistieke gedraging vanuit vakmatig oogpunt moet worden afgekeurd. Zou de ombudsman een alternatief zijn voor de burgerlijke rechter – een optie die hierboven is ontraden – dan is het weinig zinvol de ombudsman in dienst te laten komen van een Stichting Ombudsman (zoals door de Minister voorgesteld). Is zijn of haar taak het bevorderen van journalistieke kwaliteit bij de publieke omroep, dan is een representatief samengesteld stichtingsbestuur, dat aan de ombudsman globale instructies kan geven, wel te rechtvaardigen. In het licht van het bevorderen van journalistieke kwaliteit is het dan efficiënt om het opstellen van een journalistieke code en het behandelen van klachten over journalistieke gedragingen (op grond van die code) in de hand van één entiteit te geven, bijvoorbeeld een stichting. Dat kan dezelfde stichting zijn als net bedoeld met 'Stichting Ombudsman', al is de naam 'Stichting Ombudsman' dan echter misleidend. Niet alleen suggereert het woord ombudsman dat de belangen van de klagende burger centraal staan, een regelgevende functie past al helemaal niet bij een ombudsman. Een alternatieve naam zou bijvoorbeeld kunnen zijn "Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Media", waaronder dan onder meer een ombudsman kan ressorteren;
4. Wat betreft de inrichting en samenstelling van een eventuele Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Media is een optie zo dicht mogelijk bij de huidige situatie te blijven. Nu is de journalistieke code vastgesteld door het College van Omroepen en de ombudsman wordt voor benoeming voorgedragen door hetzelfde college. Als de landelijke publieke media-instellingen elk één lid van het bestuur van de stichting benoemen, verandert er in de praktijk weinig. Een nadeel daarvan is dat journalisten slechts indirect betrokken zijn bij de vaststelling van de journalistieke code, namelijk via hun werkgevers. Ons advies is daarom naast vertegenwoordigers van de omroephuizen ook journalisten in het bestuur van de stichting op te nemen. Deze journalistieke bestuursleden kunnen bijvoorbeeld worden benoemd door de ondernemingsraden van de omroepen. Als de wetgever zou besluiten dat de stichting zich mede moet gaan richten op regionale en lokale publieke omroepen, zouden deze instellingen eveneens in het bestuur vertegenwoordigd moeten zijn;
5. In bijzondere gevallen zal de zelfregulering aangevuld moeten worden met een publiekrechtelijke correctiemogelijkheid (wij gebruikten daarvoor de term 'noodknop'). Als een publieke omroep systematisch journalistieke beroepsregels schendt, moet de toezichthouder (het Commissariaat voor de Media) kunnen ingrijpen met een aanwijzing, vgl. het huidige artikel 7.16a van de Mediawet. De bevoegdheid om bij een systematische schending van journalistieke beroepsregels een aanwijzing te geven, dient echter aan strenge beperkingen

te worden onderworpen. Wij adviseren daarom dat het Commissariaat alleen een aanwijzing zal mogen geven op voordracht van de Stichting Journalistieke Kwaliteit Publieke Omroep. Het is dan de publieke omroep die zichzelf corrigeert.

Hoofdstuk 4 | Conclusie en aanbevelingen

In dit rapport zijn we ingegaan op de normen ten aanzien van de bescherming van de journalistiek binnen het publieke-omroepbestel, zoals die Europeesrechtelijk gelden, zich manifesteren in de wet- en regelgeving en praktijk van verschillende Europese staten en zoals ze tot uitdrukking komen in het Nederlandse bestel. De voorgenomen wijzigingen van het Nederlandse bestel, zoals door de Minister eerder met de Kamer gedeeld, zijn – met de Europese (H1) en vergelijkende (H2) kaders in het achterhoofd – in hoofdstuk 3 van commentaar voorzien. Ook zijn verschillende keuzes die voorliggen overwogen. Daarbij gingen we steeds in op de betekenis van de voorgenomen wijzigingen voor de borging van journalistieke kwaliteit en de vrije journalistiek *an sich* dan wel op de betekenis van de voorgestelde wijzigingen voor de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om de journalistieke kwaliteit en vrije journalistiek te waarborgen. In de syntheses van de verschillende hoofdstukken is steeds de voornaamste boodschap van het hoofdstuk uitgelicht: we sloten de hoofdstukken respectievelijk af met de voornaamste Europese normen (H1), de lessen die we kunnen trekken uit andere landen (H2) en aanbevelingen in het licht van het huidige Nederlandse bestel en de voornemens van de Minister zelf (H3). Aanvullend worden in dit laatste hoofdstuk nog enkele algemene conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Die dienen ter beantwoording van de hoofdvraag van dit adviesrapport: welke *checks and balances* zijn er nodig om de journalistieke kwaliteit en de vrije journalistiek binnen het publieke-omroepbestel zo goed mogelijk te borgen?

Eerst nog een opmerking over wat buiten de reikwijdte van dit rapport valt. Dit adviesrapport en onze aanbevelingen zien op de inrichting van het publieke-omroepbestel als zodanig. Dat neemt niet weg dat de publieke omroep binnen een breder informatie-, media- en communicatie-ecosysteem opereert. *Buiten* het publieke-omroepbestel zijn *ook* waarborgen nodig om de journalistiek te beschermen en bevorderen en dus te bewerkstelligen dat die sector goed functioneert – de in hoofdstuk 1 beschreven *multi-zonal approach* laat dat ook zien. Gedacht kan worden aan openbaarheid van informatie die cruciaal is voor de journalistiek en in Nederland wordt geregeld in de Wet open overheid (Woo). Ook specifieke regelingen of uitgangspunten omtrent de veiligheid van journalisten en de financiering van het omroepbestel zijn voorbeelden van belangrijke aandachtspunten. Op dit soort zaken zijn we in dit rapport niet uitgebreid ingegaan, maar het zijn wel belangrijke factoren die altijd meespelen op de achtergrond. Het zijn, in andere woorden, belangrijke kenmerken van een gunstig klimaat voor het publieke debat, net als een onafhankelijke publieke omroep die zijn publieke mediaopdracht naar behoren uitvoert.

In de in dit hoofdstuk gepresenteerde aanbevelingen richten we ons dus primair op het publieke-omroepbestel en de regels die daarbij horen. Bij het doen van deze aanbevelingen hanteren we drie overkoepelende uitgangspunten. Ten eerste houden we er in onze aanbevelingen rekening mee dat er in het wetgevingsproces nog keuzes gemaakt moeten worden. Dat betekent dat we vooral aanbevelingen doen die zien op het aanleggen van de fundamentele structuren en het opnemen van *governance*-principes die, onzes inziens en vanuit juridisch perspectief, in het omroepbestel moeten worden ingebouwd om te waarborgen dat er kwalitatief hoogwaardige journalistiek tot stand kan komen in lijn met de journalistieke ethiek, en dat die journalistiek zo vrij mogelijk gelaten wordt. Voor de manier waarop die structuren dan vervolgens precies vorm moeten krijgen doen we enkele suggesties, maar het valt buiten de reikwijdte van dit advies om steeds één beste vorm aan te wijzen en die op detailniveau uit te werken. Ten tweede geldt: over welk onderwerp het ook gaat, het

belangrijkste is telkens om de politiek zo ver mogelijk van de journalistieke inhoud te houden en het bestel ook op grond van dat kernprincipe te organiseren. Dat is eveneens een van de aanbevelingen die we hieronder doen, maar los daarvan is dit een overkoepelend punt, dat ook opgaat in relatie tot de andere aanbevelingen. Ten derde moet vooropgesteld worden dat staten de verplichting hebben een gunstig klimaat te scheppen voor het publieke debat. Kort en goed ziet deze verplichting op het beantwoorden door staten van hun verplichtingen, zowel positief als negatief, maar ook vooral op het materialiseren van die verplichtingen in beleid en praktijk.

Hieronder komen de volgende zes afzonderlijke, algemene aanbevelingen aan bod:

- Aanbeveling 1 – bewerkstellig een gunstig klimaat voor het publieke debat
- Aanbeveling 2 – bescherm de onafhankelijkheid van de publieke omroep
- Aanbeveling 3 – zorg voor een sterke en onafhankelijke ombudsman
- Aanbeveling 4 – baken de taken van verschillende toezichthouders duidelijk af
- Aanbeveling 5 – bezint eer ge begint: een noodrem in het gesloten bestel?
- Aanbeveling 6 – waak ook voor juridisering

Aanbeveling 1 – bewerkstellig een gunstig klimaat voor het publieke debat

Wellicht de belangrijkste verplichting die staten in het licht van de bestaande kaders hebben ten aanzien van de borging van de vrije journalistiek en de positie van de publieke omroep is de verplichting om een gunstig klimaat voor het publieke debat te scheppen. Hoewel ogenschijnlijk eenvoudig, heeft deze verplichting verschillende dimensies. Zoals hierboven ook werd aangestipt dienen staten zich eerst en vooral te houden aan de voor die staten geldende normen, die zowel positieve als negatieve verplichtingen met zich brengen. Dat houdt concreet in dat staten op afstand blijven van de journalistiek en dus ook van de publieke omroep; dit is de verplichting om te 'beschermen', voortvloeiend uit het EVRM en nader uitgekristalliseerd via het *multi-zonal media and communication governance* kader dat werd geschetst in paragraaf 1.2 van dit rapport. Daarbij dienen staten effectieve mediapluriformiteit te garanderen, onder meer door een geschikt wettelijk en administratief kader daarvoor op te stellen. Staten moeten daarnaast de vrijheid en onafhankelijkheid van de publieke omroep actief bevorderen, onder meer door een robuust *governance-model* met de nodige waarborgen tegen politieke bemoeienis in redactionele beslissingen en processen te bewerkstelligen. Ook de in het rechtsvergelijkende hoofdstuk onderzochte staten erkennen in behoorlijk expliciete mate het belang van staatsonafhankelijkheid en tegelijkertijd het belang van overheidsbescherming van de vrije journalistiek.

Daaraan voegen wij graag toe dat het beantwoorden aan de verplichtingen om te beschermen en te bevorderen nog niet automatisch maakt dat er in werkelijkheid ook een gunstig klimaat heerst voor het publieke debat. Theorie en praktijk kunnen natuurlijk uiteenlopen. Er moet ook sprake zijn van 'bewerkstelliging'; normen moeten materialiseren. Of en hoe dat gebeurt hangt af van beleid, en van cultuur. In dit kader zijn de standaarden van het Comité van Ministers van de Raad van Europa in het bijzonder richtinggevend. Ze bouwen voort op kernbeginselen van het EHRM inzake o.a. journalistieke vrijheden en mediavrijheden en pluriformiteit van de media, inclusief de rol van de publieke omroep. Ze werken de kernbeginselen gedetailleerd uit, zodat lidstaten ze vervolgens kunnen toepassen op de specifieke nationale situaties. Zo bieden ze ook allerlei richtsnoeren aan

Nederland voor het operationaliseren van beginselen als de journalistieke vrijheid en de redactionele onafhankelijkheid en institutionele autonomie van de publieke omroep.

Aanbeveling 2 – bescherm de onafhankelijkheid van de publieke omroep

Zoals in het eerste hoofdstuk benadrukt is, dienen de autoriteiten en daarmee ook nationale regulerende instanties en (meer algemeen) politieke ambtsdragers zich verre te houden van bemoeienis met de inhoud van journalistieke uitingen. Dit betreft niet alleen de inhoud, maar ook redactionele beslissingen en processen. De journalistiek dient onafhankelijk te opereren, met name van statelijke actoren, maar ook van commerciële bedrijven. Totale onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid, nationale regulerende instanties en politieke ambtsdragers is niet gemakkelijk te bewerkstelligen. Dat heeft ermee te maken dat de Staat een verplichting heeft om een '*favourable environment for public debate*' te creëren, wat wil zeggen dat de Staat – en daarmee de politiek – zich niet geheel afzijdig kan houden van de media en dus ook niet van de publieke omroep. Het is de kunst om daarin de juiste balans te vinden. De Minister (voormalig demissionair Minister Bruins) heeft te kennen gegeven in ieder geval te willen bewerkstelligen dat de Minister niet meer gaat over de vraag welke omroep tot het bestel behoort, en welke niet. Het is mede in dat licht dat men voornemens is een gesloten stelsel te introduceren met omroephuizen als vaste pilaren waarbinnen verschillende stemmen in het publieke debat weerklank vinden.

Los van deze ingrijpende herstructurering van het omroepbestel, waarbij idealiter reeds als doel voor ogen wordt genomen de afstand tussen publieke omroep en politiek te vergroten, zijn ook nog andere (kleinere) ingrepen denkbaar om dat doel te bereiken. Een manier waarop de onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers redelijk eenvoudig beter geborgd kan worden in het Nederlandse omroepbestel is door in artikel 2.88, derde lid en onder b van de Mediawet expliciet op te nemen dat het redactiestatuut een norm moet bevatten die de redactionele onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers regelt. Dat is grofweg wat de (destijds niet aangenomen) motie van Kamerlid Westerveld (2022), aangehaald in het derde hoofdstuk, ook inhield. Het verdient aanbeveling die motie in het kader van de voorgenomen veranderingen nog eens te bekijken, mede in het licht van artikel 4(2) EMFA.

Een tweede ingreep zou zijn om het toezicht van het Commissariaat – dat ondanks het feit dat het een onafhankelijke organisatie is, mogelijk toch kwetsbaar is ten opzichte van de politiek[716] – op de journalistiek in te perken tot een laatste redmiddel voor gevallen waarin flagrante, systematische schendingen van journalistieke normen aan het licht komen. Mogelijk zou het Commissariaat dan kunnen ingrijpen op voordracht van de ombudsman 'nieuwe stijl', bijvoorbeeld ondergebracht in een nieuwe stichting (al dan niet onder de noemer "Stichting Ombudsman" of een andere naam, zoals voorgesteld in hoofdstuk 3 en hieronder). Gelet op de verstrekkende gevolgen voor de vrijheid

[716] Zie in dit verband: EHRM 27 november 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1127JUD006435619 (*Europa Way S.r.l./Italië*), r.o. 113; Aanbeveling Rec(2000)3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (20 december 2000), *On the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*; artikel 7, EMFA.

van meningsuiting is het essentieel dat zo'n laatste redmiddel de nodige waarborgen tegen willekeur bevat, conform artikel 10 EVRM.[717]

Aanbeveling 3 – zorg voor een sterke en onafhankelijke ombudsman

Dat brengt ons bij de volgende aanbeveling. Een sterke ombudsman, die onafhankelijk van de omroepen kan opereren en binnen de sector gezag heeft om te adviseren over zaken aangaande journalistieke kwaliteit, is van groot belang voor een goed functionerende journalistieke sector en een goed functionerende publieke omroep. Deze ombudsman kan verschillende vormen aannemen, zoals ook blijkt uit het vergelijkende onderzoek dat is uitgevoerd voor dit rapport.[718] Men kan denken aan een specifiek persoon, aangesteld door bijvoorbeeld de omroepen gezamenlijk met een breed netwerk binnen de sector, maar anderzijds ook aan een net al als optie genoemde stichting waarbinnen een veelheid aan actoren vertegenwoordigd is. Niet alleen vertegenwoordigers van de omroephuizen zouden mee kunnen praten, maar ook journalisten zelf en het publiek; op die manier gaan deze groepen gezamenlijk normeren binnen de sector. In andere Europese landen zijn voor dergelijke samenstellingen soms zelfs vastgelegde verdelingen, zoals valt terug te lezen in het tweede hoofdstuk van dit rapport. Die zouden als inspiratiebron kunnen dienen bij het eventueel nader uitwerken hiervan.

Wanneer het gaat over een ombudsfunctie is het natuurlijk ook de vraag waar de ombudsman toezicht op moet houden, of aan welke normen die moet toetsen. Onzes inziens is dat primair aan een code die geldt binnen de sector (zelfregulering) en die tot stand is gebracht door (in ieder geval) de omroepen of omroephuizen gezamenlijk. Als voor de vorm van de ombudsman als stichting gekozen wordt, zou daarin zowel toezicht als de regelgevende bevoegdheid ondergebracht kunnen worden. Dat laatste wil zeggen: de bevoegdheid om voor de sector regels op te stellen waaraan men zich binnen de sector moet houden (te onderscheiden van het begrip 'regelgevende bevoegdheid' zoals dat geldt binnen de overheid). Dat versterkt het zelfregulerend vermogen binnen het omroepbestel.

Hoe de ombudsman ook wordt ingericht, er moet in ieder geval gewaakt worden voor politieke bemoeienis en voor wat wel '*capture'* genoemd wordt.[719] Wat daarbij in ieder geval belangrijk is, is dat de ombudsman niet door de Minister benoemd wordt. Mocht de vorm worden gekozen die

[717] EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.r.l./Moldavië*), aangehaald in hoofdstuk 1.3.1, onder 'Pluriformiteit en de publieke omroep'.
[718] Kort teruggrijpend op hoofdstuk 2 van dit advies: In het Vlaamse bestel is de ombudsman bijvoorbeeld ondergebracht bij de Raad voor de Journalistiek, althans voor de VRT. Ierland kent een formele klachtenprocedure die onderdeel is van het toezicht dat *Coimisiún na Meán* uitoefent als mediaregulator, wat de positie van zo'n procedure in het stelsel anders maakt. In Frankrijk heeft de ombudsman – niet specifiek voor de omroep – Grondwettelijke verankering gekregen, met een specifiek mandaat. In Duitsland bestaat er geen expliciete ombudsfunctie ten aanzien van de publieke omroep, maar zijn er wel weer andere waarborgen in het systeem te vinden, zoals meer thematisch georiënteerde commissies, een explicietere vertegenwoordiging van diverse groepen of een mogelijkheid tot het indienen van specifiek ethische klachten. In het VK valt de ombudsfunctie ten dele samen met toezicht door Ofcom, welke functie tegelijkertijd gedeeld wordt met de BBC; afhankelijk van de inhoud van de klacht of vraag komt deze (eerst) bij de BBC dan wel bij Ofcom terecht. Met name als de klachten zien op niet-naleving door de BBC van normen omtrent content, zal de BBC deze eerst zelf behandelen.
[719] Het begrip '*(media) capture*' is aan de orde geweest in hoofdstuk 1.3.1, onder 'Pluriformiteit en de publieke omroep'.

inhoudt dat binnen de ombudsman als organisatie verschillende belangen vertegenwoordigd zijn, dan moet wel goed doordacht worden welke belangen dat dan moeten zijn, wat het betrekken van die belangen bij de journalistiek dan legitimeert en hoe de invloed van die deelbelangen op de journalistieke normen kan doorklinken. Vooropgesteld moet worden dat de ombudsman draagvlak heeft binnen de sector, anders dan wat er in het Nederlandse bestel nu naar verluidt geldt voor de Raad voor de Journalistiek.

Aanbeveling 4 – baken de taken van verschillende toezichthouders duidelijk af

Als er een ombudsman wordt ingericht die zich, in het kader van zelfregulering binnen de sector, bezighoudt met de borging en naleving van normen inzake journalistieke kwaliteit, is het nodig om heel duidelijk te beschrijven wat de taken van die ombudsman precies inhouden en wat de taken van andere toezichthouders zijn. Dat is cruciaal voor effectief toezicht, maar ook voor de rechtszekerheid ten aanzien van de normen binnen de sector. Meer in het algemeen verdient het daarom aanbeveling om de taken van de verschillende toezichthouders binnen en buiten de sector helder in de wet op te nemen, met inachtneming van allerlei richtsnoeren van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en de PACE hieromtrent. In het derde hoofdstuk is reeds aan de orde gekomen dat er verschillende opvattingen zijn over de rollen van verschillende toezichthouders. Daarbij zij aangemerkt dat puur het opnemen van brede taakomschrijvingen niet alle verwarring of eventuele overlap zal wegnemen. In andere Europese staten is dat bijvoorbeeld te zien.[720] Het zijn de journalistiek zelf en het bestel als geheel die daaronder lijden. Dat de afbakening van toezichtstaken in meerdere Europese staten problemen oplevert, zou daarom onzes inziens ook aanleiding kunnen zijn om de relevante Europese richtsnoeren hieromtrent nóg beter uit te werken op nationaal niveau.[721]

Een evidente gegadigde voor een meer precieze omschrijving van diens taken en bevoegdheden is het Commissariaat voor de Media. Zeker in het voorziene gesloten bestel, en gegeven dat ook het Commissariaat idealiter wegblijft van journalistieke inhoud, is het noodzakelijk om de rol van het Commissariaat binnen het bestel te herijken. Nu heeft het Commissariaat namelijk nog de mogelijkheid om zich, bijvoorbeeld, te bemoeien met de naleving van de redactiestatuten, terwijl dat beter aan de sector (aan de omroepen dan wel omroephuizen en hun redacties) kan worden overgelaten.[722]

In het derde hoofdstuk is ook een suggestie gedaan voor wat betreft het toezicht *op* het Commissariaat: schaf het repressieve toezicht door de Minister op het Commissariaat af. Voor de hernieuwde rol van het Commissariaat zelf kan inspiratie geput worden uit de inrichting en taken van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek; dat wil zeggen dat artikel 22 van de Kaderwet ZBO niet (meer) van toepassing zou zijn op het Commissariaat, zoals ook is gedaan voor het Stimuleringsfonds, zodat de Minister niet meer repressief tegen het Commissariaat kan optreden.

[720] In het voorbeeld van CSA en CDJ in relatie tot de RTBF in België, genoemd in hoofdstuk 2.
[721] Zie in dit verband de uiteenzetting en analyse van relevante standaarden van o.a. het Comité van Ministers van de Raad van Europa en de PACE in respectievelijk hoofdstuk 1.3.2 en 1.3.3.
[722] Zie in dit kader paragraaf 3.3.5.

De vraag is dan nog: stel, het Commissariaat zou niet of slechts in uiterste gevallen repressief en sanctionerend kunnen optreden ten aanzien van de publieke omroep voor zover het gaat om journalistieke kwaliteit en de inhoud van journalistieke uitingen,[723] en stel dat de Minister niet meer repressief kan optreden tegen het Commissariaat, kan er dan nog een instantie op een "noodknop" drukken in het gesloten bestel dat de Minister voorstaat?

Aanbeveling 5 – bezint eer ge begint: een "noodknop" in het gesloten bestel?

Een van de meest ingrijpende voornemens is om het huidige omroepbestel te hervormen van een open bestel met verscheidene, van elkaar losstaande omroepen, naar een gesloten bestel met vier of vijf omroephuizen. Het hebben van een gesloten bestel betekent dat de omroepen zoals we ze nu kennen opgaan in de nieuwe omroephuizen, en (eventueel) slechts als vereniging blijven bestaan. Uit hoofde van Europese regulering zal ook een gesloten bestel een pluriforme dienstverlening blijven aanbieden en daarbij blijven inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen.[724]

Het betekent ook dat de mogelijkheid om een omroep bij wijze van sanctionering uit het bestel te verwijderen niet meer zal bestaan. Wordt de keuze voor zo'n bestel gemaakt, dan moet goed doordacht zijn hoe om te gaan met een situatie als de volgende: stel, er blijkt dat een (niet langer formeel bestaande) omroep (dan onderdeel van een omroephuis) zich niet aan de binnen de sector geldende journalistieke kwaliteitseisen en ethische normen houdt en het zelfregulerend vermogen van de sector, waarop wordt vertrouwd, blijkt structurele inbreuken op de journalistieke kwaliteitseisen en ethiek niet op te kunnen vangen. Hoe daarop te antwoorden? Een mogelijk antwoord is om de sector daarin vrij te laten, en daarbij op de koop toe te nemen dat overtredingen van een journalistieke code mogelijk blijven voortduren. De journalistieke kwaliteit en de waarheidsgetrouwheid van informatie zal daar waarschijnlijk onder lijden, nu de journalistieke code er nu juist mede toe dient om hoogwaardige journalistiek tot stand te doen brengen, wat ook betekent dat gedeelde informatie waarheidsgetrouw is.

Het is in het kader van de verplichting van de publieke omroep om zich aan journalistieke kwaliteitsstandaarden te houden onwenselijk dat er geen uiterste redmiddel is om de omroephuizen, of de publieke omroep als geheel, daarop aan te spreken. Een andere mogelijkheid zou daarom zijn om een mechanisme in te bouwen dat maakt dat er toch een duidelijke eindverantwoordelijke is. Men kan dan denken aan een regeling inzake taakverwaarlozing met de nodige waarborgen om misbruik te voorkomen, of aan een manier om de stelselverantwoordelijkheid van de Minister aan te boren zonder dat de Minister direct invloed kan uitoefenen op journalistieke inhoud en zonder dat de politiek meer in het algemeen druk kan zetten op de Minister om zijn bevoegdheden te gebruiken. Zoals eerder genoemd zou gedacht kunnen worden aan een stelsel waarin een ombudsman bij stelselmatig falen aan de zijde van een omroephuis aan de bel trekt bij het

[723] Op andere terreinen, zoals bij het houden van toezicht op de naleving van de Richtlijn AVMD, moet het Commissariaat juist actiever worden.
[724] Dit vloeit voort uit de positieve verplichting van de staat ex artikel 10 EVRM om effectieve mediapluriformiteit te garanderen, met name via de publieke omroep, zie: EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (*Manole e.a./Moldavië*), r.o. 101, reeds besproken in hoofdstuk 1.3.1, onder 'Pluriformiteit en de publieke omroep'.

Commissariaat, in welk geval het Commissariaat toch een sanctie kan opleggen. Ten slotte zou, afhankelijk van de juridische status van de geldende journalistieke code, een weg naar de rechter open kunnen blijven voor schrijnende gevallen.

Aanbeveling 6 – waak ook voor juridisering

Als ervoor wordt gekozen de rechter in het nieuwe, gesloten bestel een rol te geven in het toezicht op de omroephuizen en de journalisten binnen hun gelederen voor wat betreft het naleven van de journalistieke code die binnen de sector geldt, moet worden gewaakt voor juridisering van de journalistiek. Te sterke juridisering is evenmin als politisering onwenselijk. Juridisering van journalistiek kan enerzijds veroorzaakt worden doordat in de wet normen omtrent journalistiek te uitgebreid of te stringent worden ingericht en anderzijds door de rechter te (snel te) betrekken bij het beslechten van geschillen die te maken hebben met journalistieke inhoud.

Om te beginnen versmalt de ruimte die er voor de sector zelf is om te definiëren wat goede journalistiek is door te stringente of te zeer uitgewerkte normering. Dat is onwenselijk, aangezien de sector daar nu juist zelf beter toe in staat is.[725] Daarnaast kan een bijeffect van te stringente of te zeer uitgewerkte publiekrechtelijke normering zijn dat er juist minder *incentive* is voor de sector om zelf aan normering te doen. Dat zou juist een onwenselijk effect kunnen veroorzaken: mogelijk wordt er dan onderaan de streep minder secuur omgesprongen met journalistieke normen. Een effect van juridisering kan immers zijn dat men eisen aan diens handelen gaat 'afvinken'.

Juridisering door rechterlijke uitspraken zal zich voordoen wanneer een gerechtelijke instantie betrokken wordt bij geschillen die zien op journalistieke inhoud, bijvoorbeeld doordat een sanctie door een publiekrechtelijk orgaan bij de rechter aangevochten kan worden. De rechter is er echter lang niet altijd op toegerust om te beoordelen of een bepaalde uiting of handeling beantwoordt aan journalistieke en ethische normen. Tegelijkertijd kan het voorkomen dat de rechter, wanneer die uitspraak moet doen in een bepaald geschil, feitelijk wel codificeert wat goede journalistiek is, en dus welke normen gelden. Dat biedt weliswaar enig houvast, maar zou opnieuw betekenen dat de sector minder speling overhoudt om eigen kaders te stellen.

In relatie tot de journalistieke vrijheid zoals vervat in artikel 10 EVRM is door het EHRM reeds een en ander genormeerd. De rechter is heel goed in staat te oordelen over inbreuken op de journalistieke vrijheid en kan daarbij ook goed *in abstracto* bezien of de journalist of het medium in kwestie zich aan journalistieke normen gehouden heeft. Maar daarbij bestaat het risico dat de rechter diens eigen beoordeling van de gemaakte journalistieke en redactionele keuzes in de plaats stelt van de beoordeling van de journalist of redactie in kwestie. Dat is echter niet de bedoeling.[726] Als de rechter een prominentere rol in het bestel zou krijgen, dan zou het verstandig kunnen zijn aan te sluiten bij een institutionele positie als die van het College voor de Rechten van de Mens.

[725] Dit punt is reeds besproken in de context van de rechtspraak van het EHRM, zie hoofdstuk 1.3.1, onder 'Journalistieke vrijheden en mediavrijheden'.
[726] Dat volgt ook uit EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*), r.o. 31, aangehaald in hoofdstuk 1.3.1, onder 'Journalistieke vrijheden en mediavrijheden'.

Tot besluit

Voor het Nederlandse omroepbestel 'nieuwe stijl' gelden een aantal uitgangspunten. De onafhankelijke positie van de publieke omroep verdient stevige verankering; het gaat daarbij zowel om onafhankelijkheid van statelijke actoren als van, bijvoorbeeld, commerciële belangen. Die onafhankelijkheid ziet eerst en vooral op de totstandkoming van de inhoud, maar ook zeker op het bestuur van de publieke omroep en de omroephuizen en op het toezicht op de naleving van de relevante normen. De onafhankelijke en verstevigde rol van de ombudsman is daarnaast van groot belang; daarbij verdient overweging om de ombudsman onder te brengen in een stichting die regelgevende bevoegdheden en toezichtsbevoegdheden heeft, en waarbinnen verschillende belangen binnen de sector vertegenwoordigd zijn ten bate van het draagvlak binnen de sector.

Het ontwarren van de toezichtsbevoegdheden binnen het Nederlandse omroepbestel verdient op zichzelf ook aandacht, nu een heldere taakverdeling tussen de toezichthouders gunstig uitpakt voor zowel de effectiviteit van het toezicht als voor de rechtszekerheid; weten wie waarop toezicht houdt stelt actoren in staat hun gedrag daar ook op aan te passen.[727] Dat geldt des te meer wanneer dat toezicht mede ziet op journalistieke inhoud. Dat er meer rechtszekerheid wordt geboden moet niet betekenen dat journalistieke normen sterk gejuridiseerd worden. Er is flexibiliteit nodig om de sector zich op een duurzame wijze te laten ontwikkelen, zeker in een zo snel veranderend medialandschap als het huidige.

Onderaan de streep moet het bestel één ding sowieso centraal stellen: dat er een gunstig klimaat voor het publieke debat is. Daarvoor zijn een onafhankelijke omroep en een goed functionerend publiek omroepbestel nodig. Op de schouders van de Staat rusten met betrekking hiertoe verschillende verplichtingen. Een is om de vrije journalistiek te *beschermen*, wat de Staat gedeeltelijk doet door zich veelal afzijdig te houden. Een tweede is om de vrije journalistiek te *bevorderen*, door toch te helpen in de randvoorwaarden voor een goed functionerend bestel te voorzien. Een derde is om ook in de praktijk te *bewerkstelligen* dat de voor de vrije en onafhankelijke journalistiek geldende normen materialiseren in het bestel van de Nederlandse publieke omroep.

[727] Het belang van een heldere afbakening van de toezichtsbevoegdheden wordt ook consistent benadrukt door o.a. het Comité van Ministers van de Raad van Europa en de PACE, zoals besproken in respectievelijk hoofdstuk 1.3.2 en 1.3.3.

Over de auteurs

Prof.dr. Tarlach McGonagle is universitair hoofddocent bij het IViR. Tevens is hij Hoogleraar Mediarecht & Informatiesamenleving bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, waar hij programmadirecteur is van de Advanced LL.M. Programme in European and International Human Rights Law. Hij coördineert en verzorgt o.a. de mastervakken International Media Law, Policy & Practice (master Informatierecht, Universiteit van Amsterdam), Mediarecht en informatiesamenleving (master Staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden), European Human Rights Law en Non-Discrimination Law (Advanced LL.M. Programme in European and International Human Rights Law, Universiteit Leiden). Hij brengt adviezen uit aan en schrijft regelmatig onderzoeksrapporten voor de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en andere internationale organisaties. Hij was (co-)rapporteur van de expertcomités van de Raad van Europa die aanbevelingen hebben opgesteld ten behoeve van het Comité van ministers inzake: *protection of journalism and safety of journalists and other media actors* (CM/Rec(2016)4); *media pluralism and transparency of media ownership* (CM/Rec(2018)1); *combating hate speech* (CM/Rec(2022)16); *countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)* (CM/Rec(2024)2); en lid van het expertcomité dat de aanbeveling inzake *promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age* (CM/Rec(2022)4) heeft opgesteld. Ook was hij de hoofdopsteller van de Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age (2019) van de OSCE High Commissioner on National Minorities.

McGonagle is senior onderzoeker bij het Netherlands Network for Human Rights Research en co-voorzitter van de Working Group on human rights in the digital age. Hij is verder lid van o.a. de Euromedia Research Group; de redactieraad van de European Audiovisual Observatory; en het bestuur van de Vereniging voor Media- en Communicatierecht (VMC). Voor een volledig profiel en een omvangrijke publicatielijst, zie hier.

Prof.dr. (em.) Wouter Hins is sinds 1 juli 2007 verbonden aan eLaw, het centrum voor Recht en Digitale Technologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Tot zijn emeritaat in 2018 werkte hij hier twee dagen per week als hoogleraar Mediarecht. Tegelijkertijd was hij als universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam. Wouter heeft veel praktische ervaring opgedaan met de behandeling van bezwaarschriften, in het bijzonder bij het Commissariaat voor de Media, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Nederlandse Publieke Omroep. Een volledig profiel en een omvangrijke publicatielijst zijn beschikbaar via deze link.

Mr.dr.des. Lotte van den Bosch is als docent en onderzoeker verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, waar ze samen met Tarlach McGonagle de studenten in het mastervak Mediarecht en informatiesamenleving begeleidt bij het schrijven van hun eindpapers en ook onderwijs verzorgt in datzelfde vak. Ook doceert ze Beginselen van de democratische rechtsstaat en Staatsrecht aan bachelorstudenten. Buiten de universiteit is ze bestuurslid van de Vereniging voor Media- en Communicatierecht. In het kader van het mediarecht publiceerde ze een artikel over mediavormen en de journalistieke vrijheid van meningsuiting in de zin van art. 10 EVRM (*Mediaforum* 2023, zie hier) en schreef ze een bijdrage over het lokale en regionale niveau in de IRIS Special *Public interest content on audiovisual platforms: access and findability* (red.

prof.dr. Tarlach McGonagle, 2023, zie hier). Ook schreef ze de afgelopen jaren aan een proefschrift over de literatuuropvattingen van juristen in Nederland in de 20e en 21e eeuw aan de Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Een volledig profiel is hier te vinden.

Mr. Emma de Vries is als promovenda verbonden aan de afdeling Europees recht (Europa Instituut) van de Universiteit Leiden, waar ze een proefschrift schrijft over de normering van academische vrijheid in het EVRM, welk kader voor een belangrijk deel overeenkomt met het kader voor de bescherming van mediavrijheid. Ze doceert (Inleiding) Europees recht (LL.B jaar 1 en 2), *Protection of Human Rights in Europe* (LL.B jaar 3) en verzorgt in het LL.M-vak 'Mediarecht en informatiesamenleving' college over journalistieke rechten en verantwoordelijkheden. Haar masterscriptie ging over de verantwoordelijkheden van verschillende media in relatie tot '*information disorder*' in de digitale sfeer. Ze publiceerde een artikel over de verenigbaarheid van de Woo met art. 10 EVRM (*Mediaforum* 2023, zie hier) en schreef een tweetal annotaties over archivering en openbaarheid van historische informatie en nieuws in het kader van artikel 10 EVRM voor *ERHC Updates* (red. prof.dr. Chantal Mak, zie hier en hier). Meer informatie is te vinden op dit profiel.