Jaarlijkse rapportage

College voor
de Rechten
van de Mens

Mensenrechten in Nederland 2021

Een veilig publiek debat

College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 13.00 uur.

Ontwerp
Ontwerpwerk, Den Haag
Fotografie
Arenda Oomen (interviews)
ANP, Robert Hoetink (cover)
Unsplash, Joppe Spaa (p.17)
Unsplash, Charles Deluvio (p.41)
Unsplash, Matt Chesin (p.71)

Interviews
Arend Hulshof
Eindredactie
Dogtercom
APCtekst
Druk
Xerox Communicatie Services

Juni 2022

Mensenrechten in Nederland 2021

Een veilig publiek debat

Inhoud

Afkortingenlijst 6

Samenvatting 7

1. Inleiding 12

1.1 Vrijheid van meningsuiting onder druk 14
1.2 Doel van deze rapportage 15
1.3 Leeswijzer 16
Interview met journalist Natascha van Weezel **18**

2. Recht informatie te ontvangen en veiligheid van journalisten en andere media-actoren 22

2.1 Veiligheid van journalisten en andere media-actoren 24
2.2 Recht op vrijheid van meningsuiting en andere mensenrechten 25
2.3 Vrijheid van meningsuiting, persvrijheid en mediavrijheid 26
2.4 Maatschappelijk debat 29
2.5 Desinformatie en veiligheid 31
2.6 Beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting? 33
2.7 Voorkomen en bestrijden van agressie en intimidatie 34
2.8 Verantwoordelijkheden van bedrijven 38
Interview met hoogleraar Andreas Voss **42**

3. Agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren 46

3.1 Omvang van het probleem 48
3.2 Aard van de agressie en intimidatie 49
3.3 Hoe desinformatie bijdraagt aan agressie en intimidatie 51
3.4 Extra risico voor sommige groepen 52
3.5 Gevolgen voor het maatschappelijk debat 54
3.6 Online content-moderatie 57
Interview met coördinator bij het Rathenau Instituut, Mariëtte van Huijstee 60

4. Mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid en bedrijven 64

4.1 Preventie 66
Interview met student mbo Marketing, journalistiek en communicatie, Skylar Liu 72
4.2 Bescherming 76
4.3 Vervolging 79

5. Conclusies en aanbevelingen 82

5.1 Conclusies 83
5.2 Aanbevelingen 85

Voorwoord

‘De tijden, zo mag men hopen, zijn voorbij dat een verdediging van de “pers-vrijheid” als een van de waarborgen tegen een corrupte of tirannieke regering nodig zou zijn’, schreef filosoof en econoom John Stuart Mill in 1859 in zijn boek *On Liberty*. Ruim anderhalve eeuw later zien we alle aanleiding om de jaarrapportage 2021 te wijden aan het thema vrijheid van meningsuiting. Die vrijheid staat ontegenzeggelijk onder druk. Journalisten en anderen die vanuit hun deskundigheid of positie in de samenleving een bijdrage leveren aan het publieke debat, ervaren van vele kanten toenemende intimidatie en agressie.

Viroloog Marion Koopmans, veelgevraagd deskundige over COVID-19, is via Twitter zo ernstig bedreigd dat de Erasmus Universiteit aangifte heeft gedaan. En kerkgangers in Krimpen aan den IJssel en op Urk belaagden verslaggevers die een reportage maakten van een kerkdienst tijdens de lockdown. Niet toevallig zijn deze voorbeelden verbonden aan de coronacrisis. Die crisis had een enorme weerslag op de samenleving en zorgde voor veel onzekerheid, groeiende onrust en verdeeldheid over de maatregelen om het virus te bestrijden. In deze gespannen periode nam agressie toe tegen journalisten en degenen met wie zij spraken of over wie zij berichtten. Het publieke debat werd onveiliger. De al bestaande druk op de vrijheid van meningsuiting werd tijdens de coronacrisis zichtbaarder en nam toe.

Intimiderende en agressieve bejegening van journalisten en andere media-actoren heeft gevolgen voor ons allemaal. De vrijheid van meningsuiting waarborgt ons recht op betrouwbare en gevarieerde informatie. Als vanwege

een onveilig maatschappelijk klimaat de bereidheid afneemt van journalisten en andere media-actoren om hun kennis, inzichten en meningen te delen, zal het publieke debat verschralen en aan kwaliteit inboeten.

Een complicerende factor in dit verband is dat het publieke debat – inclusief intimidatie en agressie – steeds meer plaatsvindt via online fora. Het onderscheid tussen betrouwbaar nieuws en (opzettelijke) desinformatie is hier niet altijd eenvoudig te maken. Omdat online platformen vaak in handen zijn van multinationals, is de invloed van de overheid op wat op die platformen gebeurt, tot nu toe beperkt. Zoals Egbert Dommering enkele jaren geleden al opmerkte in zijn boek Het verschil van mening – geschiedenis van een verkeerd begrepen idee: 'De openbaarheid waarin wij verkeren, is hoe langer hoe meer een commerciële openbaarheid geworden, waarin de overheid een van de spelers aan de rand is geworden.'

De vrijheid van meningsuiting staat onder druk en er lijkt alle reden voor aanvullende maatregelen om de uitingsvrijheid van journalisten en andere media-actoren te beschermen. Maar dergelijke maatregelen kunnen op gespannen voet staan met de uitingsvrijheid van burgers. Wiens rechten mogen wanneer en in welke mate beperkt worden ter bescherming van rechten van anderen? En wie mogen deze ingewikkelde afwegingen maken: de particuliere eigenaren van platformbedrijven? Of ligt hier ook een taak voor de overheid?

Ik ben er trots op dat we met deze jaarrapportage een bijdrage leveren aan het actuele en zo noodzakelijke gesprek over wat een levendig en stevig publiek debat vraagt van zowel overheid als burgers. De jaarrapportage sluit af met een aantal concrete aanbevelingen aan de overheid en platformbedrijven om de veiligheid van journalisten en andere media-actoren beter te beschermen. Omwille van hun eigen veiligheid, omwille van de toegang tot diverse en betrouwbare informatie van iedere burger, en omwille van een goed functionerende democratie.

Afkortingenlijst

AP	Autoriteit Persoonsgegevens
CERD	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
College	College voor de Rechten van de Mens
DSA	Digital Services Act
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FvD	Forum voor Democratie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
KvK	Kamer van Koophandel
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
Minister van J&V	Minister van Justitie en Veiligheid
Minister van VWS	Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ngo	Non-gouvernementele organisatie
NVJ	Nederlandse Vereniging van Journalisten
OM	Openbaar Ministerie
OMT	Outbreak Management Team
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
SLAPP	Strategic Lawsuits Against Public Participation
VSNU	Vereniging voor Nederlandse Universiteiten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

Agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren

In 2021 kregen journalisten en andere media-actoren die een bijdrage leverden aan het publieke debat, zoals experts, bloggers en politici, veelvuldig te maken met agressie en intimidatie. De corona-pandemie en de frustratie en verdeeldheid over de maatregelen die de overheid nam om de verspreiding van het virus tegen te gaan, lijken een grote rol te hebben gespeeld in de toename van het aantal incidenten. Het probleem bestond echter al voor de coronacrisis en zal na de coronacrisis niet vanzelf verdwijnen. Als de media berichten over andere onderwerpen waarover de meningen zeer uiteenlopen, zoals het stikstofbeleid of Zwarte Piet, volgen ook agressie en intimidatie. Desinformatie kan een aandeel hebben in de toename van agressie en intimidatie. Desinformatie kan leiden tot uitvergroting van verschillen en daarmee tot verharding van het debat. Ook kan desinformatie het vertrouwen in de media ondermijnen. Agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren vinden online en offline plaats en kunnen verschillende vormen aannemen: verbale agressie, bedreiging en intimidatie, fysieke agressie en dreiging met juridische procedures. Persoonskenmerken van journalisten en andere media-actoren, zoals gender, gender-identiteit, seksuele gerichtheid, etnische identiteit en godsdienst, kunnen het risico op agressie en intimidatie vergroten. Vrouwelijke media-actoren zijn extra vaak doelwit van agressie en intimidatie, die bovendien anders (seksistisch) van aard is.

Gevolgen voor de uitingsvrijheid en de ontvangstvrijheid

De vrijheid van meningsuiting is een fundamenteel recht en omvat de vrijheid om denkbeelden en informatie te vergaren, te verspreiden (de uitingsvrijheid) en het recht van burgers om informatie te ontvangen (de ontvangstvrijheid). Journalisten en andere media-actoren worden in hun uitingsvrijheid belemmerd door agressie en intimidatie jegens henzelf of de mensen met wie zij spreken en over wie zij schrijven. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het nieuws en daarmee voor de informatie die burgers ontvangen.

De rol van media in een democratische samenleving

Media vervullen een essentiële rol in een democratische samenleving. Mensen hebben gevarieerde en betrouwbare informatie nodig om te kunnen beoordelen of de overheid haar werk goed doet. Ze krijgen hierdoor inzicht in de politiek, de rechtspraak en de samenleving. Dit stelt hen in staat om een mening over onderwerpen te vormen. Daarnaast kunnen ze daardoor deelnemen aan het democratisch proces, onder andere door hun recht op inspraak en hun kiesrecht uit te oefenen. Door de toenemende agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren komen deze rechten onder druk te staan. Dit kan het fundament van de democratische rechtsstaat aantasten.

Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting

Maatregelen om journalisten en andere media-actoren te beschermen kunnen botsen met de uitingsvrijheid van burgers. Het recht op vrijheid van meningsuiting is stevig beschermd, maar het recht is niet absoluut. Onder strenge voorwaarden zijn beperkingen toegestaan. De noodzaak ervoor te zorgen dat journalisten en andere media-actoren hun werk veilig kunnen doen, kan rechtvaardigen dat uitingen die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie worden bestraft of verwijderd van een sociale-mediaplatform.

De discussie over de aanpak van desinformatie is nog volop in ontwikkeling. Uit mensenrechten volgt geen verplichting om desinformatie als zodanig te verbieden. Een algemeen verbod op desinformatie zou onverenigbaar zijn met het recht op vrijheid van meningsuiting. Echter, een verbod op desinformatie die aanzet tot haat, geweld of discriminatie is wel gerechtvaardigd.

Wat moet de overheid doen?

Vanuit het recht op vrijheid van meningsuiting is een kernverplichting van de overheid dat zij een gunstige en stimulerende omgeving (*'favourable and enabling environment'*) creëert voor vrije meningsuiting en deelname aan het publieke debat, online en offline. Om dat te bereiken, moet de overheid diverse maatregelen nemen om de veiligheid van journalisten en media-actoren te beschermen. Deze maatregelen gaan over preventie, bescherming en vervolging van daden van agressie en intimidatie.

De overheid heeft reeds tal van maatregelen genomen om de toenemende agressie en intimidatie jegens bepaalde groepen in de samenleving tegen te gaan. Daarbij valt wel op dat er voor sommige groepen meer maatregelen bestaan dan voor andere. Zo staat de agressie en intimidatie jegens journalisten en politici hoog op de politieke agenda, waardoor voor deze groepen relatief veel wordt gedaan. Voor media-actoren, zoals wetenschappers en andere experts, is het beleid nog in ontwikkeling. Er is ook nog winst te boeken op het terrein van wetgeving. De regering is bezig de gaten te dichten, bijvoorbeeld waar het gaat om het afschermen van persoonsgegevens in het Handelsregister en de strafbaarstelling van doxing. Het is belangrijk dat de regering deze wetgevingsprocessen met voortvarendheid doorzet. Ook is er een noodzaak voor meer specifieke aandacht voor agressie en intimidatie jegens vrouwelijke media-actoren.

Platformbedrijven

De discussie over mediavrijheid en het tegengaan van schadelijke online inhoud is nog lang niet uitgekristalliseerd. Duidelijk is dat het mensenrechtenraamwerk vereist dat zowel de overheid als platformbedrijven bepaalde, strafbare, uitlatingen, zoals haatzaaien en oproepen tot geweld, moeten aanpakken. Dit geldt zeker als er sprake is van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren. Omdat berichten zich online heel snel kunnen verspreiden onder een

breed publiek, neemt de druk op online platforms toe om strafbare of schadelijke uitingen al weg te filteren voordat deze verspreid kunnen worden. Het is duidelijk dat het risicovol is als platformbedrijven hun eigen regels en beleid maken voor het verwijderen van uitingen of opschorten van accounts van gebruikers. Als zij te snel ingrijpen, kan dat leiden tot een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting.

Aanbevelingen

Aan de overheid:

Randvoorwaarden

- Maak een coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een kabinetsbrede en integrale aanpak van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren, met specifieke aandacht voor risicogroepen.
- Investeer in de capaciteit en kennis van professionals, waaronder rechtshandhavers en hulpverleners, die belast zijn met het tegengaan van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren.
- Speel een actieve rol in de bewustwording van burgers als het gaat om hun verantwoordelijkheid voor het creëren van een veilig publiek debat.
- Geef als overheidsfunctionaris en politieke bestuurder het goede voorbeeld en breng de veiligheid van journalisten en experts niet in gevaar door hun integriteit en geloofwaardigheid publiekelijk in twijfel te trekken.

Bescherming

- Versterk de wettelijke bescherming van journalisten en andere media-actoren:
  - Zorg dat het mogelijk wordt om de adresgegevens van alle journalisten en alle andere media-actoren die risico lopen, af te schermen in het Handelsregister en het Kadaster;

- Behandel met voortvarendheid het wetvoorstel waarin het delen van persoonsgegevens met het doel te intimideren (doxing) strafbaar wordt gesteld;
- Heroverweeg om specifieke wetgeving tegen *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPPs) te ontwikkelen.

- Maak werkgevers en opdrachtgevers bewust van hun verantwoordelijkheid om hun werknemers en opdrachtnemers te beschermen tegen agressie en intimidatie.

Strafrechtelijke vervolging

- Voer de afspraken over opsporing en vervolging die gemaakt zijn in het kader van PersVeilig consistent uit.
- Geef ook hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en intimidatie jegens andere media-actoren, onder wie experts en wetenschappers.

Desinformatie

- Reguleer de verantwoordelijkheden en verplichtingen van platformbedrijven op Europees en nationaal niveau, waarbij de balans tussen de vrijheid van meningsuiting en de bescherming tegen agressie en intimidatie in overeenstemming is met de mensenrechtelijke normen.
- Zet in op een zorgplicht voor platformen om strafbare en schadelijke content tegen te gaan en om transparantie over hun beleid en de uitvoering daarvan te garanderen.

Aan platformbedrijven:

- Neem verantwoordelijkheid voor het creëren van een veilige online omgeving waarin mensenrechten het uitgangspunt zijn, door:
  - transparant te zijn over het beleid en de wijze waarop aan deze verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven;
  - strafbare uitlatingen, waaronder bedreigingen van journalisten en andere media-actoren, van het platform te verwijderen;
  - adresgegevens van journalisten en andere media-actoren, en andere gevoelige informatie die hen in gevaar brengt, onverwijld te verwijderen.

1. Inleiding

Nederland is fors gezakt op de internationale persvrijheidsindex van *Reporters sans frontières* (Verslaggevers zonder grenzen) die op 3 mei 2022 verscheen: van plaats 6 naar plaats 28.[1] Een belangrijke reden voor de daling is de toegenomen onveiligheid van journalisten. In 2021 groeiden de frustratie en verdeeldheid in de samenleving over de overheidsmaatregelen om het coronavirus te bestrijden, zoals lockdowns, de avondklok, het vaccinatieprogramma en het coronatoegangsbewijs. Niet alleen journalisten hebben met meer agressie en intimidatie te maken, dat geldt ook voor andere media-actoren zoals bloggers, vloggers, politici, experts en 'gewone' burgers die via de media een bijdrage leveren aan het publieke debat, zowel fysiek als via sociale media.

Het probleem is niet nieuw. Het bestond al voor de coronacrisis en zal na de coronacrisis niet vanzelf verdwijnen. Als de media berichten over andere onderwerpen waarover de meningen zeer uiteenlopen, zoals het stikstofbeleid of Zwarte Piet, volgen ook agressie en intimidatie. Een greep uit recente nieuwsberichten illustreert het probleem.
In Krimpen aan den IJssel en Urk belaagden kerkgangers verslaggevers die verslag wilden doen van een kerkdienst die doorging tijdens de lockdown. Viroloog Marion Koopmans, veelvuldig in de media over maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, is via Twitter dusdanig bedreigd dat de Erasmus Universiteit aangifte heeft gedaan. Kick-Out Zwarte Piet-voorman Jeffrey Afriyie ontving een brief waarin zowel hij als zijn gezin met de dood werden bedreigd. De moord op Peter R. de Vries, misdaadverslaggever en vertrouwenspersoon van een kroongetuige in het strafproces tegen Ridouan Taghi, was een absoluut dieptepunt. Allemaal incidenten die een trend illustreren waarin debat steeds vaker plaatsmaakt voor of vergezeld gaat van online en offline scheldpartijen, verwensingen en (doods)bedreigingen, of fysiek geweld tegen journalisten en andere media-actoren.

1 RSF's 2022 World Press Freedom Index, via rsf.org/en.

1.1 Vrijheid van meningsuiting onder druk

Deze jaarrapportage gaat in op de wijze waarop de vrijheid van meningsuiting in Nederland onder druk staat. Dit fundamentele recht omvat de vrijheid om denkbeelden en informatie te verspreiden (de uitingsvrijheid) en het recht van burgers om informatie te ontvangen (de ontvangstvrijheid). Wanneer agressie en intimidatie journalisten en andere media-actoren die een bijdrage leveren aan het publieke debat belemmeren in hun uitingsvrijheid, heeft dit ook ernstige gevolgen voor de ontvangst van informatie.

Als journalisten en andere media-actoren in hun werk belemmerd worden door agressie en intimidatie jegens henzelf, of als de mensen met wie zij spreken of over wie zij schrijven bedreigd worden, heeft dat gevolgen voor de kwaliteit van het nieuws en daarmee voor de informatie die burgers ontvangen. Nieuws en journalistiek vervullen een essentiële rol in een democratische samenleving. Mensen hebben gevarieerde en betrouwbare informatie nodig om te kunnen beoordelen of de overheid haar werk goed doet. Ze krijgen hierdoor inzicht in de politiek, de rechtspraak en de samenleving. Dit stelt hen in staat om een mening over onderwerpen te vormen. Daarnaast kunnen ze daardoor deelnemen aan het democratisch proces, onder andere door hun recht op inspraak en hun kiesrecht uit te oefenen. Door de toenemende agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren komt dit recht onder druk te staan en kan het fundament van de democratische rechtsstaat worden aangetast.

Agressie en intimidatie treft verschillende mensen die via de – sociale – media deelnemen aan het publieke debat. In deze rapportage duiden we hen aan met de term ‘media-actoren’. Die term omvat niet uitsluitend de professioneel geschoolde journalisten, maar ook andere mensen die journalistieke activiteiten verrichten. Dat zijn activiteiten die tot doel hebben de burger in kennis te stellen van informatie, meningen of ideeën, ongeacht het overdrachtsmedium. Hier kan worden gedacht aan bloggers, vloggers, columnisten, burger-journalisten, experts etc. Media-actoren zijn dus al die personen die het publiek informeren over zaken van maatschappelijk belang, daar commentaar op leveren en de overheid en andere instanties aanspreken. Deze rapportage omvat uitingen in traditionele media, zoals krant en tv, en uitingen via internet en sociale media.

Zoals opgemerkt is het probleem van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren niet nieuw, maar wel ernstiger dan voorheen. Het internet en sociale media spelen daarbij een rol. Steeds meer mensen ontvangen nieuws via hun socialemediafeeds, ook van traditionele nieuwsbronnen. Hierdoor is de omgang met het nieuws actiever geworden: mensen delen en becommentariëren het nieuws. Op internet kan gedrag makkelijk ontsporen. Een persoon die op

straat nooit een journalist of een andere media-actor zou uitschelden, voelt daarvoor op Twitter of Snapchat geen belemmeringen. Het grote bereik van online berichten, de (gevoelsmatige) anonimiteit van mensen achter hun scherm, of de onmiddellijkheid waarmee een bericht wereldwijd te zien is, faciliteren dit soort gedrag.

1.2 Doel van deze rapportage

Deze jaarrapportage agendeert agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren als een mensenrechtelijk probleem dat zich in 2021 voordeed. Het College onderzoekt de manier waarop mensenrechten journalisten en andere media-actoren beschermen en de gevolgen die agressie en intimidatie jegens hen hebben voor de mensenrechten van burgers. De rapportage laat zien welke verplichtingen op de overheid en bedrijven rusten om deze rechten te waarborgen. Tevens rapporteert het in welke mate de bescherming die het bestaande kader biedt, anno nu volstaat, en welke aanvullende maatregelen nodig zijn. De aanbevelingen in deze jaarrapportage leveren een bijdrage aan een klimaat waarin journalisten en andere media-actoren hun werk in veiligheid kunnen doen. Zo kan eenieder in vrijheid bijdragen aan het publieke debat, waardoor burgers toegang hebben tot een verscheidenheid aan informatie, meningen en ideeën.

Verantwoording jaarrapportage 2021

Deze jaarrapportage van het College is tot stand gekomen op basis van verschillende onderzoeken, politieke discussies, maatschappelijke ontwikkelingen en berichtgeving in traditionele en sociale media over incidenten die in 2021 plaatsvonden. Publicaties over 2021 die tot en met 3 mei 2022 zijn verschenen, zijn erin verwerkt. De jaarrapportage is verder verdiept door gesprekken met verschillende experts en verrijkt door vier interviews, waaruit citaten zijn gebruikt in de tekst. Tevens heeft het College een publieke enquête uitgezet over de visie van Nederlanders op agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren. Dit onderzoek is in februari 2022 uitgevoerd door Kantar Public. Er is een representatieve steekproef getrokken uit de steekproefbron NIPObase met ruim 100.000 personen van 18 jaar en ouder. Door de steekproeftrekking en de weging komen de kenmerken van de steekproef overeen met een aantal belangrijke populatiekenmerken van de Nederlandse meerderjarige bevolking (sekse, leeftijd, opleidingsniveau, sociale klasse en regio). Van de 2.063 benaderde respondenten hebben in totaal 1.055 respondenten de vragenlijst ingevuld, waarmee de respons uitkomt op 51%. Aan de respondenten in het onderzoek is eerst een aantal algemene vragen gesteld over mediagebruik. Vervolgens zijn er vragen gesteld over hun mening over de betrouwbaarheid van het nieuws. Tot slot is gevraagd hoe men kijkt naar de vrijheid om zich uit te spreken over het nieuws en het verbieden van bedreigingen op sociale media.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze jaarrapportage plaatst agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren in een mensenrechtelijke context. Het recht op vrijheid van meningsuiting staat daarin centraal. Vervolgens schetst hoofdstuk 3 de aard en de omvang van de problematiek waarmee journalisten en andere media-actoren, in het bijzonder experts en politici, geconfronteerd worden. Dit hoofdstuk beschrijft verschillende vormen van agressie en intimidatie. Ook gaat het in op het risico dat bepaalde groepen journalisten en andere media-actoren lopen om slachtoffer te worden van (bepaalde vormen van) bedreiging en agressie. Daarbij wordt specifiek ingegaan op desinformatie, *content moderation* en de rol van online platformen. Hoofdstuk 4 beschrijft de mensenrechtelijke verplichtingen van overheid en bedrijven. Dit hoofdstuk zet uiteen welke maatregelen de overheid reeds heeft genomen en wat zij nog meer kan doen. Hoofdstuk 5 sluit de rapportage af met een aantal aanbevelingen aan de overheid en bedrijven.

JVC

‘Mijn naambordje heb ik voor de zekerheid bij de voordeur weggehaald’

Journalist Natascha van Weezel krijgt geregeld antisemitische en seksistische berichten toegestuurd. Zeker als ze zich op tv of in haar *Parool-column* kritisch uitlaat over FvD, gaan twittertrollen los op het web. Vervelend, maar aan zelfcensuur zal ze nooit doen: ‘Ik ben journalist en laat me niet afschrikken door zo’n leger met laffe toetsenbordridders.’

Het was nota bene op 4 mei. Natascha van Weezel was onderweg naar Wageningen. Ze zou er een toespraak houden over haar opa en oma die tijdens de oorlog met succes naar Zwitserland hadden weten te vluchten. Ze waren Joods, net als haar andere opa en oma. Die toespraak maakte de toch al zo beladen herdenkingsdag nog spannender.

Maar wat echt stress opleverde was een tweet van FvD-Kamerlid Pepijn van Houwelingen. Hij reageerde daarin op haar wekelijkse column in *Het Parool* waarin Van Weezel hem had genoemd. In de Tweede Kamer had Van Houwelingen een week eerder de toen geldende quarantaineplicht voor reizigers uit covidrisicogebieden vergeleken met de Jodenvervolging in de Tweede Wereldoorlog.

Geen citaat maar parafrase

Van Weezel had in haar column die vergelijking naast de woorden gelegd van een Holocaustoverlevende die ze kort ervoor had geïnterviewd. Het resultaat was een raak stuk. Maar, eerlijk is eerlijk, ze had daarin ook een fout gemaakt. Ze had Van Houwelingen niet geciteerd, maar geparafraseerd. Daar is op zich niets mis mee, maar ze had die woorden tussen aanhalingstekens gezet, alsof hij ze wel zo letterlijk had uitgesproken.

Van Houwelingen reageerde woest. Op Twitter schreef hij: ‘Nepnieuws, laster en misleidende frames’. En hij eiste een rectificatie. Partijleider Thierry Baudet retweette zijn bericht, waarna

duizenden FvD-trollen volgden. ‘Terwijl ik bijna aan mijn toespraak moest beginnen in Wageningen, bleven er maar berichten binnenstromen. Iedere minuut kwamen er steeds twintig tweets bij. Zo ging dat de hele dag door,’ weet Van Weezel nog. ‘Hoernalist’ werd ze genoemd. ‘Vuile leugenaar’, ‘jankjood’, ‘heks’. En ook: ‘Zij had de Holocaust moeten meemaken’, of: ‘Joden klagen altijd alleen maar over hun eigen leed’. Anderen zeiden dat Van Houwelingen te voorzichtig was geweest en dat de quarantaineplicht erger was dan de Holocaust.

‘Terwijl ze aan haar toespraak wilde beginnen, kreeg Van Weezel iedere minuut twintig boze tweets binnen van FvD-trollen.’

Dreiging met rechtszaak

Van Weezel kreeg een aardig mailtje van haar chef op de krant, maar hij zei ook dat ze haar column wel moesten rectificeren. In een mail aan de hoofdredactie had FvD al gedreigd met een rechtszaak. Zoals de partij dat eerder deed bij journalist Nathalie Righton, nadat zij in *Buitenhof* Baudet niet correct had geparafraseerd. De rechter stelde haar in het gelijk, maar zei ook dat ze gebrekkig was geweest in die parafrase. Desondanks reageerde Baudet teleurgesteld, al ging hij niet in beroep.

Een rechtszaak wilde *Het Parool* voorkomen en dus kwam er een rectificatie. ‘Dat vond ik wel even moeilijk ja,’ zegt Van Weezel. ‘Van Houwelingen loog dat hij die vergelijking met Holocaust niet had gemaakt. En ik moest rectificeren vanwege een slordigheid.’ En toch is ze nu blij dat dat zo is gegaan. ‘Als je een foutje maakt, hoe klein ook, moet je die rechtzetten. Bovendien had ook ik geen zin in een rechtszaak.’ En zo doofde de zaak snel uit.

Boek

Tijdens die rel werkte Van Weezel al maanden met haar moeder Anet Bleich, voormalig Volkskrant-journaliste en biograaf van Max van der Stoel en Joop den Uyl, aan een boek over de relatie tussen de pers en de politici van PVV en FvD.

Als door één column al duizenden trollen in het geweer komen, wat stond er dan wel niet te gebeuren als hun boek zou verschijnen? Natuurlijk hebben ze over die vraag in de weken na de aanval van Van Houwelingen wel even gesproken. Maar, verzekert Van Weezel, geen moment hebben ze overwogen dan maar niet te publiceren. ‘We zijn journalisten.

En we laten ons niet afschrikken door zo'n legertje laffe toetsenbordridders.'

Dreigende sfeer

Sowieso is ze eigenlijk nooit bang geweest, vervolgt ze. 'Nou, misschien wel toen later in het jaar allerlei journalisten en linkse politici stickers met "Het Vizier op Links" op hun voordeur kregen geplakt. Hun huizen werden in de gaten gehouden. Toen ontstond er echt een dreigende sfeer. Dat werd nog erger toen Sigrid Kaag twee mensen met een fakkel voor haar deur had staan.' In die weken heeft Van Weezel wel een paar keer gedacht: wat als ook mij dat zou overkomen? Glimlachend: 'Maar gelukkig ben ik kennelijk niet bekend genoeg. Ik kreeg geen sticker bij de deur, al heb ik mijn naambordje voor de zekerheid weggehaald. Tegelijkertijd ben ik zzp'er en kun je mijn adresgegevens zo bij de Kamer van Koophandel opvragen. Ik ben nu bezig dat onzichtbaar te maken.'

Grens bereikt

In diezelfde maanden speelde er ook nog een rechtszaak. Van Weezel had in 2018 via Facebook Messenger nare berichten gekregen van iemand die zichzelf "Lodewijk" noemde. Ze krijgt wel vaker antisemitische en seksistische reacties, 'maar deze waren echt bedreigend,' zegt ze. Van Weezel pakt haar telefoon, scrolt er doorheen en leest voor: 'Jammer dat je opa ontsnapte uit Auwitz (sic). Als ik hem daar gespot had dan had ik hem kapotgeschoten zodat we zo een kankerneus als jij zouden kunnen voorkomen.' En zo volgden er nog een paar berichten met bedreigende teksten. 'Dat was voor mij een grens. Toen heb ik aangifte gedaan. Ik bleek niet de enige Jood die berichten had gekregen van deze "Lodewijk", die in werkelijkheid anders heette en niet uit de extreemrechtse hoek kwam, maar islamitisch was.'

Onder je huid

In de rechtszaak, die pas drie jaar later diende, maakte hij excuses. Hij zei het niet zo bedoeld te hebben. Althans dat heeft Van Weezel begrepen van de mensen die erbij waren in de rechtszaal. Zelf was ze dat niet. 'Ik had er geen behoefte aan met hem geconfronteerd te worden.' Door die excuses kreeg hij een lichtere veroordeling: 200 uur werkstraf. 'Tja... Of dat genoeg is?', vraagt Van Weezel zich hardop af. 'Ik had er echt last van, en was in elk geval blij dat hij veroordeeld is. Niet dat ik bang was om aangevallen te worden. Maar het gaat onder je huid zitten. Dat geldt ook voor FvD-trollen. Je wil je er niet mee bezig houden, maar dat doe je stiekem toch. Je ziet de samenleving agressiever worden, en daar maak ik me zorgen over. Mensen die zeggen: "Joh het is maar Twitter", maken me dan ook echt kwaad. Zo'n vloedgolf aan antisemitische en seksistische tweets doet wat met je. Of je nou wil of niet.'

En toch schoof ze na de lancering van hun boek *De Houdgreep* aan aan de tafel van *Op1*. Ze vertelde er over de analyse die ze met haar moeder had gemaakt. Maar het ging in de uitzending ook al snel

vooral over Pepijn van Houwelingen, die diezelfde week in de Kamer zijn collega-volksvertegenwoordiger Sjoerd Sjoerdsma had bedreigd. Er zouden volgens hem tribunalen komen die ook de D66'er zouden gaan vervolgen voor zijn aandeel in het coronabeleid.

Niet laten tegenhouden

Nee, ze vreesde niet dat ze weer allerlei discriminerende berichten zou ontvangen na die uitzending. 'Die kwamen er toch wel en daardoor laat ik me nu eenmaal niet tegenhouden.' Wel besloot ze om even een dagje niet op haar socialemediakanalen te kijken. Ze liet haar vriend globaal door de berichtenstroom gaan om te kijken of er geen bedreiging tussenstond waartegen ze aangifte zou moeten doen. 'Dat was niet zo. Sterker: er waren minder nare berichten dan in mei.' Lachend: 'Misschien heeft FvD, nu ze echt over de schreef zijn gegaan, veel minder van die toetsenbordridders tot zijn beschikking, haha.' Tegen de antisemitische en seksistische berichten die er uiteraard wel weer waren, doet ze geen aangifte. 'Dat heeft niet zoveel zin. De politie doet daar helaas niets mee. Pas bij een bedreiging komen ze in actie.'

2. Recht informatie te ontvangen en veiligheid van journalisten en andere media-actoren

Dit hoofdstuk gaat in op het recht op vrijheid van meningsuiting, waar het recht informatie te ontvangen (hierna ook wel: de ontvangstvrijheid) onderdeel van is. Het zet de betekenis uiteen van de ontvangstvrijheid en de gevolgen van de agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren die deelnemen aan het publieke debat. Vanuit mensenrechtenperspectief is er aandacht voor verschillende soorten uitingen en beperkingen van de vrijheid van meningsuiting. Specifieke aandacht is er voor desinformatie.

Maatregelen om journalisten en andere media-actoren te beschermen tegen agressie en intimidatie kunnen botsen met de vrijheid van meningsuiting van burgers, bijvoorbeeld als hun uitingen worden bestraft of verwijderd van een online platform. Daarom gaat dit hoofdstuk ook in op de vraag wanneer beperkingen gerechtvaardigd of zelfs verplicht zijn. Daarna volgt een korte uiteenzetting van de verplichtingen die de overheid heeft om het recht op toegang tot informatie te beschermen en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren te waarborgen.

Opmerking vooraf: Journalisten, vloggers, columnisten, wetenschappers en andere experts, en politici die deelnemen aan het publieke debat, kunnen allen met agressie en intimidatie te maken krijgen. Dat levert een aantasting van hun mensenrechten op, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting. Het is ook een aantasting van het recht van burgers om informatie te ontvangen. Vanuit een mensenrechtenperspectief is de mate van bescherming van de vrijheid van meningsuiting die de verschillende deelnemers aan het publieke debat toekomt, op onderdelen verschillend. In internationale regels en de uitleg daarvan door internationale toezichthouders is veel aandacht voor de bijzondere en kwetsbare positie van journalisten. Ook is er in de literatuur en rapporten veel aandacht voor journalisten en agressie en intimidatie jegens hen. Dat is deels te verklaren uit de rol die journalisten en media traditioneel spelen in het vergaren en verspreiden van informatie over zaken van maatschappelijk belang. Hun rol als bewaker van de democratische rechtsorde is zeer belangrijk. Zij spelen die rol nog steeds, zowel in de traditionele media als in online media. Naast hen zijn steeds meer actoren gekomen die daarin een aandeel hebben. De rol van andere media-actoren is de laatste jaren sterk toegenomen, ook op sociale media. Denk aan experts, columnisten of vloggers die online actief informatie verspreiden en commentaar leveren op het beleid van de overheid.

Zij beïnvloeden daarmee het publieke debat en mogelijk ook de politieke besluitvorming. Zij hebben evengoed het recht op bescherming tegen agressie en intimidatie als de traditionele journalist. Hetzelfde geldt voor politici. Waar het gaat om de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en de rechtvaardiging van beperkingen op die vrijheid kunnen er op onderdelen verschillen zijn. Waar dat het geval is, benoemen we die.

2.1 Veiligheid van journalisten en andere media-actoren

Journalisten en andere media-actoren krijgen steeds vaker te maken met (online) agressie, intimidatie en soms zelfs fysieke aanvallen. De ernst hiervan neemt toe. Ook mediabedrijven, zoals omroepen en uitgevers, krijgen met agressie en intimidatie te maken. Dit kan komen doordat zij informatie naar buiten brengen, of willen brengen, die anderen niet aanstaat, of door de verspreiding van desinformatie, waardoor bepaalde mensen ervan overtuigd raken dat het werk van journalisten en andere media-actoren niet deugt.

De druk op journalisten en andere media-actoren om informatie niet of in aangepaste vorm te verspreiden kan van buitenaf komen. De druk kan echter ook worden uitgeoefend door de redactie van de krant of de werkgever, door te dreigen met negatieve gevolgen als ze informatie niet aanpassen. Ook kan sprake zijn van zelfcensuur, wanneer men zichzelf beperkingen oplegt in de verspreiding van informatie als er vrees is voor negatieve gevolgen van publicatie voor henzelf of anderen. Tot op zekere hoogte is het rekening houden met de gevoelens van een ander niet bezwaarlijk. Dat is anders als het gebeurt uit angst voor wraak.

Als personen in een machtige positie vijandige en kleinerende commentaren uiten over journalisten en andere media-actoren, of direct of indirect druk uitoefenen op een redactie of hun werkgever, brengen zij hun reputatie en hun werk in diskrediet. Dat belemmert hen in hun werk, vooral om mensen in machtsposities ter verantwoording te roepen. Als politiek leiders journalisten of andere media-actoren afschilderen als vijand van het volk, of 'tuig van de richel', dragen zij bij aan een angstcultuur en zetten ze de belangrijke rol van de media in een democratische samenleving onder druk.[2]
Het belemmeren van de vrije informatiestroom is schadelijk voor de samenleving als geheel, en voor de individuen die worden gecensureerd of in discredit worden gebracht.

2 M. Clark & W. Horsley, *A mission to inform, journalists at risk speak out*, Straatsburg: Council of Europe, 2020, pp. 69-70.

Persoonskenmerken zoals gender, genderidentiteit, seksuele gerichtheid, etnische identiteit en godsdienst kunnen het risico op agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren vergroten. Vrouwelijke media-actoren krijgen te maken met gendergerelateerd geweld, waaronder seksistische en vernederende behandelingen, bedreigingen, intimidatie, seksueel geweld en bedreiging met seksueel geweld.

Agressie en intimidatie hebben grote gevolgen. Het gaat hier om een inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van degenen tegen wie het zich richt. Als dit journalisten betreft die hun werk uitoefenen, of andere media-actoren die bijdragen aan het maatschappelijk debat, vormt het daarnaast een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Daar zitten verschillende aspecten aan. Daden van agressie en intimidatie zijn een inbreuk op het recht informatie te vergaren en te verspreiden. Tegelijk komt het recht van de burger om informatie te ontvangen onder druk. Als journalisten en anderen niet meer het hele verhaal kunnen vertellen, krijgen burgers geen goed beeld van wat zich afspeelt in de samenleving en hoe de overheid functioneert.

2.2 Recht op vrijheid van meningsuiting en andere mensenrechten

Het recht op vrijheid van meningsuiting omvat het recht om informatie te vergaren, te verspreiden en te ontvangen. Het vervult een aantal belangrijke functies. In de eerste plaats is het een fundamenteel recht, omdat het nauw verband houdt met individuele autonomie. Door dit recht uit te oefenen, laten mensen zien wie zij zijn en waar ze voor staan. Het ontvangen van een verscheidenheid aan informatie, inzichten en meningen stelt hen in staat een eigen mening te vormen en aan het maatschappelijke debat deel te nemen. De tegenhanger van het recht om informatie te vergaren en te verspreiden is het recht op toegang tot informatie. Dit aspect van het recht op vrijheid van meningsuiting is cruciaal om een democratie te kunnen laten functioneren. Het is immers een voorwaarde voor actieve deelname van burgers aan zaken van algemeen belang en aan het bestuur van het land. Journalisten en anderen die bijdragen aan het publieke debat spelen daarin bij uitstek een belangrijke rol, omdat ze informatie en verschillende visies over het beleid en de praktijk over het voetlicht brengen. In de derde plaats is het recht op vrijheid van meningsuiting een middel om andere mensenrechten te kunnen uitoefenen, zoals het recht op politieke participatie, het recht op vrijheid van vergadering, vrijheid van godsdienst, het recht op onderwijs, het recht op culturele en etnische identiteit, het recht op

gelijkheid en toegang tot recht.[3] Burgers hebben gevarieerde en betrouwbare informatie nodig om te kunnen bepalen of de overheid haar werk goed doet en op wie zij willen stemmen om te laten zien of zij het beleid steunen of afkeuren. Onvolledige en onjuiste informatie kan burgers op het verkeerde spoor zetten. Bovendien is dit recht de basis voor toegang tot informatie over mensenrechten en de mate waarin deze worden nageleefd.

De vrijheid van meningsuiting is er niet alleen voor informatie en opvattingen die gunstig worden ontvangen, maar beschermt ook informatie en ideeën die als beledigend, choquerend of verontrustend ervaren kunnen worden. Het recht op vrijheid van meningsuiting maakt het dan ook mogelijk om een stevig publiek debat te voeren. Dat is weer een voorwaarde voor een democratische samenleving met ruimte voor pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid. Inmenging in de vrijheid van meningsuiting van journalisten en andere media-actoren heeft daarom haar weerslag op de maatschappij; het is een inmenging in het recht van anderen om informatie en ideeën te ontvangen en een inmenging in het publieke debat.[4]

Als een blogger online wordt geïntimideerd omdat zij van mening is dat kinderen nooit vanwege corona thuis zouden moeten zitten, dan kan er geen publieke discussie plaatsvinden. Er moet een cultuur zijn die het mogelijk maakt dat iedereen zonder vrees kan deelnemen aan het publieke debat. Anders missen burgers bepaalde informatie om hun mening te vormen.

2.3 Vrijheid van meningsuiting, persvrijheid en mediavrijheid

Het recht op vrijheid van meningsuiting gaat over het uiten en ontvangen van elke vorm van ideeën en meningen, behoudens de grenzen die de wet stelt of die voortvloeien uit andere mensenrechten, zoals het recht niet te worden gediscrimineerd. Iedereen heeft dit recht, zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Het recht op vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid overlappen deels, al zijn beide begrippen geen synoniemen van elkaar. Persvrijheid en mediavrijheid vormen onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Mediavrijheid verwijst naar de vrijheid van communicatie en meningsuiting *via de media*, zowel de gedrukte als digitale media. Het beschermt de vrijheid van journalisten en andere media-actoren om onderzoek te doen naar feiten en omstandigheden en deze zonder voorafgaande toestemming van de overheid te openbaren. Mediavrijheid omvat dus zowel de vrijheid om nieuws te *vergaren* als de vrijheid om het vergaarde nieuws te *openbaren* in de media.

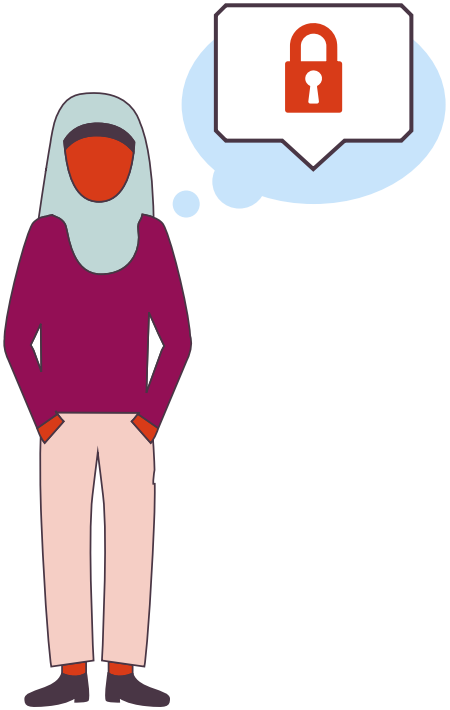
3 UNESCO, *Global toolkit for judicial actors. International legal standards on freedom of expression, access to information and safety of journalists*, Parijs: UNESCO, 2021, p. 40.

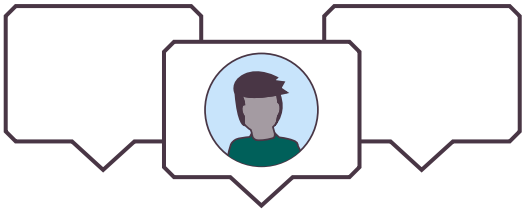
4 Comité van Ministers, 13 april 2016, *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, Appendix*, Chapter II, par. 2.

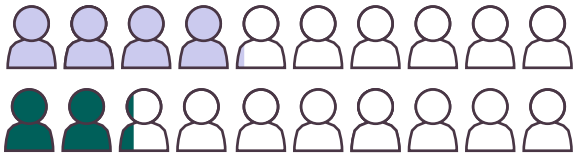
Onderzoek

35%

denkt dat **zij informatie missen** omdat journalisten, deskundigen, burgers hun **mening niet durven te geven in het nieuws**







43%

durft **anoniem mening te geven** in het nieuws

t.o.v. **23%** **met naam**

Specifiek tot de persvrijheid behoort daarnaast het recht op journalistieke bronbescherming.[5]

Het recht op vrijheid van meningsuiting omvat de inhoud en de middelen waarmee materiaal wordt verspreid of ontvangen. Een beperking die de communicatiemiddelen raakt, belemmert vanzelfsprekend het recht informatie te ontvangen en te delen. Het recht beschermt niet alleen uitingen in kranten en tijdschriften en op de radio en televisie, maar ook de vrijheid om informatie via internet te delen.

Journalisten en andere media-actoren hebben het recht op toegang tot informatie om hun taak te kunnen uitoefenen. Vrije uitwisseling van informatie en ideeën over openbare en politieke kwesties tussen burgers, kandidaat-politici en gekozen vertegenwoordigers is een voorwaarde voor een functionerende democratie. De pers en andere media moeten zonder censuur of andere beperking commentaar kunnen geven en het publiek informeren over zaken van publiek belang. Het recht van individuen om informatie te ontvangen is daarmee de tegenhanger van de specifieke functie van een journalist of editor om informatie te verspreiden.[6]

Agressie en intimidatie kan ertoe leiden dat journalisten en andere media-actoren zich niet meer vrij uiten. Dat wordt wel een *chilling effect* genoemd.

De bijzondere positie van journalisten ten aanzien van hun vrijheid van meningsuiting komt met verantwoordelijkheden. Zij dienen te goeder trouw te handelen om nauwkeurige en betrouwbare informatie te verschaffen, in overeenstemming met journalistieke ethische normen. Dit geldt ook voor anderen dan professionele journalisten die journalistieke activiteiten verrichten. De rechter bevestigde dit eind april 2022 in een rechtszaak die een zangeres had aangespannen tegen een vlogger die een zogeheten *juice channel* heeft. Via haar Instagram- en YouTube-account verspreidt zij roddels over bekende Nederlanders. In deze zaak ging het over het gebruik van illegale afslankpillen door een zangeres. De rechter concludeerde dat deze activiteiten onder het begrip journalistiek vallen en dat de vlogger daarmee recht heeft op bronbescherming. Zij had echter ook een verantwoordelijkheid om aannemelijk te maken dat er serieuze aanwijzingen waren voor haar beschuldigingen. Dat was niet gelukt.
De vordering tot verwijdering van de informatie en het plaatsen van een rectificatie is toegewezen. De rechter woog mee dat het kanaal honderdduizenden volgers heeft en dat andere media haar berichten overnemen. Dat brengt een zekere verantwoordelijkheid met zich mee.[7]

5 A. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van meningsuiting', in Janneke Gerards (eindred.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 77-114, p. 80, met verdere verwijzingen.

6 VN Mensenrechtencomité, 12 september 2011, *General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, par. 13 en 20.

7 Rechtbank Amsterdam, 29 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:2347.

Wanneer het gaat over de uitspraken van experts, en zeker van wetenschappers, dan is het de vraag of een uitspraak onder de academische vrijheid valt of niet. De academische vrijheid is een basisprincipe van de wetenschap. Het betekent dat wetenschappers in vrijheid en onafhankelijk hun onderzoek moeten kunnen doen, en zich vervolgens moeten kunnen uitspreken over de resultaten van hun onderzoek en hun kennis moeten kunnen delen. De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) geeft aan dat de vrijheid van meningsuiting van wetenschappers onder de academische vrijheid valt, zolang uitspraken gerelateerd zijn aan hun functie.[8] De academische vrijheid geldt niet alleen voor wetenschappelijk bewezen uitspraken, maar ook voor wetenschappelijke oordelen die een wetenschapper in die hoedanigheid deelt in het publieke debat. Voor uitspraken die buiten het vakgebied van de wetenschapper ligt, geldt de academische vrijheid niet. In zulke gevallen maakt de wetenschapper gebruik van de vrijheid van meningsuiting die iedere burger heeft.

2.4 Maatschappelijk debat

Uitingen die zijn gericht op het bijdragen aan het maatschappelijke debat zijn sterker beschermd dan andere uitingen. Inmenging is dan niet snel gerechtvaardigd: alleen als daarvoor een dringende maatschappelijke behoefte bestaat. Wanneer is sprake van een bijdrage aan het maatschappelijk debat? Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) omschrijft dit als 'political speech or debate on questions of public interest'.[9] Het gaat dan om kwesties die het publiek zodanig raken dat het gerechtvaardigd is dat ze er belangstelling voor hebben, hun aandacht trekken of hen aangaan, vooral als het gaat om het welzijn van burgers. Daarvoor geldt dus dat een inmenging minder snel gerechtvaardigd is dan een inmenging in bijvoorbeeld de verspreiding van informatie over privélevens van personen die de publiciteit niet zelf zoeken.

Journalisten hebben veel vrijheid in de manier waarop zij informatie presenteren. In de zaak *Jersild t. Denemarken* was aan de orde of een journalist terecht een boete had gekregen. Hij werd veroordeeld, omdat hij verantwoordelijk werd gehouden voor de verspreiding van racistische uitingen in interviews die hij in een reportage had verwerkt. Volgens het EHRM betekent het veroordelen van journalisten voor het verspreiden van

8 KNAW, 'Academische vrijheid in Nederland' 2021, 25, beschikbaar op: Academische vrijheid in Nederland — KNAW.

9 EHRM, 23 april 1992, *Castells t. Spanje, Appl.* no. 11798/85, par. 43.

uitlatingen die een ander doet in een interview, een ernstige belemmering van de pers voor het bespreken van zaken van algemeen belang. Dat zou alleen mogen als daar heel sterke redenen voor zijn.[10] Het Hof concludeerde dan ook in deze uitspraak dat het recht op vrijheid van meningsuiting was geschonden.

De sterke mensenrechtenbescherming komt journalisten en andere media-actoren dan ook vooral toe, omdat zij met hun werk een belangrijke bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat. Het EHRM erkent dat ook aan experts en auteurs die bijdragen leveren aan het maatschappelijk debat, een hoge mate van bescherming toekomt. Dat geldt ook voor mensen die vooral via de – sociale – media publiceren en op vergelijkbare wijze met de traditionele pers de functie van waakhond vervullen.[11]

Zoals hiervoor aangegeven, kunnen politici ook als media-actor worden gezien. Ook zij nemen, vanzelfsprekend, deel aan het publieke debat en moeten dat veilig kunnen doen. Hun komt een ruime vrijheid van meningsuiting toe. Zij moeten veel ruimte hebben om bij te dragen aan het maatschappelijke en politieke debat. Dat geldt des te sterker als zij dat doen in een vergadering van bijvoorbeeld het parlement; dan is er een hoger niveau van bescherming.[12] Zeker in het debat over de coronapandemie en de maatregelen die de overheid nam, was te zien dat politici stevige kritiek kunnen uiten over het gevoerde beleid en over de wetenschappelijke inzichten die een rol spelen bij de totstandkoming van daarvan. Dergelijke kritiek van politici kan ver gaan. Toch is ook hun vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd. Een straf die een Belgische politicus kreeg opgelegd voor aanzetten tot haat, discriminatie en geweld, vormde geen ongerechtvaardigde inbreuk op zijn vrijheid van meningsuiting en was dus niet in strijd met het EVRM.[13]

10 EHRM, 23 september 1994, *Jersild t. Denemarken*, Appl. no. 15890/89, par. 35.
11 EHRM, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, Appl. no. 18030/11, par. 168.
12 EHRM (Grote Kamer), 17 mei 2016, *Karácsony and others t. Hongarije*, Appl. no. 42461/13 en 44357/13, par. 138.
13 EHRM 16 juli 2009, *Féret t. België*, Appl. no. 15615/07, par. 73 e.v.

2.5 Desinformatie en veiligheid

Is ook het verspreiden en ontvangen van onjuiste, of zelfs opzettelijk misleidende informatie beschermd door de vrijheid van meningsuiting? Desinformatie is een complex fenomeen[14] en er bestaat nog geen algemeen aanvaarde definitie. Soms is het onmogelijk feiten te onderscheiden van onwaarheden en vast te stellen of er al dan niet opzet was om schade aan te richten. Informatie die op waarheid berust, kan door anderen worden bestempeld als nepnieuws en in diskrediet worden gebracht. Onjuistheden die online worden verspreid met de bedoeling schade aan te richten, kunnen door derden worden opgepakt en verder verspreid, zonder dat zij daar kwade bedoelingen mee hebben.

De Europese Commissie omschrijft desinformatie als:

'aantoonbaar foute of misleidende informatie'
die cumulatief:

a. wordt gecreëerd, gepresenteerd en verspreid voor economisch gewin of om het publiek opzettelijk te bedriegen; en
b. die schade in het publieke domein kan veroorzaken, die bedoeld is als bedreigingen voor democratische politieke en beleidsvormingsprocessen alsook voor openbare goederen, zoals de bescherming van de gezondheid van de EU-burgers, het milieu of de veiligheid.[15]

14 Zie J. van Hoboken e.a., *Het juridisch kader voor de verspreiding van desinformatie via internetdiensten en de regulering van politieke advertenties. Eindrapportage*. Amsterdam: IvIR, 2019.

15 EU-brede Praktijkcode betreffende desinformatie, preambule, via https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation. Minister Ollongren verwijst in brieven aan de Tweede Kamer naar dit document als zij de Kamer informeert over acties die bedrijven zelf hebben genomen naar aanleiding van deze code, maar ze neemt de definitie niet expliciet over. Ze zegt dat ze het eens is met Kamerleden die zeggen dat in de nieuwe Gedragscode tegen desinformatie goede definities nodig zijn van sleutelbegrippen zoals politieke advertenties. Brief *van 16 november 2020, Maatregelen om desinformatie richting de Tweede Kamer verkiezingen tegen te gaan.*

Desinformatie is van alle tijden. Relatief nieuw is dat het steeds gemakkelijker is om online onjuiste of gemanipuleerde informatie te maken en te verspreiden. Uiteenlopende actoren gebruiken het voor politieke, ideologische of commerciële doeleinden. De verspreiding van desinformatie kan grote gevolgen hebben voor het democratisch proces en voor de bescherming van mensenrechten. De verspreiding van informatie over medicijnen die tegen een ziekte zouden helpen, waarvan wordt beweerd dat de werkzaamheid wetenschappelijk bewezen is maar in feite schadelijk voor de gezondheid zijn, is een aantasting van het recht op gezondheid.

Desinformatie kan gericht zijn op het aantasten van het vertrouwen in overheidsinstellingen, of op mensen in een kwetsbare situatie. Dan kunnen verschillende mensenrechten onder druk komen te staan. Het verspreiden van desinformatie kan mensen misleiden en inbreuken op mensenrechten tot gevolg hebben, waaronder het recht op bescherming van privacy en het recht informatie te vergaren, te ontvangen en te verspreiden, en kan aanzetten tot geweld, haat, discriminatie en vijandigheid. Desinformatie kan het vertrouwen van burgers in berichtgeving ondermijnen. Een deepfake video waarin Mark Rutte vergaande klimaatmaatregelen aankondigt kan op het eerste gezicht volstrekt betrouwbaar lijken en daarmee de burger helemaal op het verkeerde been zetten. Het wordt voor hen moeilijker weloverwogen beslissingen te nemen.

Desinformatie ondersteunt vaak radicale en extremistische ideeën en activiteiten en kan zo bijdragen aan polarisatie in de samenleving. Tegelijkertijd draagt het verlies van vertrouwen van het publiek in instituties bij aan de verspreiding van desinformatie.

Als desinformatie het werk van journalisten en andere media-actoren inhoudelijk in diskrediet brengt, ondermijnt dat het vertrouwen in de journalistiek en het publieke debat. Dat gebeurt als mensen experts ervan beschuldigen dat zij niet objectief zijn, bijvoorbeeld vanwege banden met een farmaceutisch bedrijf. Dit kan leiden tot agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren, waardoor zij zich niet meer vrij voelen hun werk te doen. Dan wordt het een bedreiging van hun veiligheid. Ook kan het schadelijk zijn voor het medialandschap waarin zij hun werk doen.

Als instanties of mensen in een machtspositie van overheidsinstanties de media betichten van leugens, hen intimideren en bedreigen is dat gevaarlijk voor journalisten, omdat het voor hen het risico op agressie en intimidatie vergroot, en het vertrouwen van het publiek in de journalistiek als waakhond ondermijnt. Ook kunnen dergelijke uitspraken het publiek misleiden, omdat het leidt tot vervaging van de grenzen tussen desinformatie en mediaproducten met onafhankelijke controleerbare feiten.

2.6 Beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting?

Zoals hiervoor besproken is het recht op vrijheid van meningsuiting stevig beschermd. Het recht is echter niet absoluut en beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en de mediavrijheid zijn toegestaan. Een beperking is toegestaan als deze is voorzien bij wet, een van de doelen nastreeft die is voorzien in artikel 10 lid 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), noodzakelijk is in een democratische samenleving en proportioneel is in het licht van het nagestreefde doel. Kritiek op de overheid of op het beleid van de lokale of nationale autoriteiten hoort erbij in een democratische samenleving. Tegelijk blijkt dat ditzelfde recht meebrengt dat bescherming van journalisten en andere media-actoren noodzakelijk en verplicht is, zodat zij hun bijdrage aan het maatschappelijke debat veilig kunnen doen. Een deel van de maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn, houden een inperking in van de vrijheid van meningsuiting.
Van een inperking is bijvoorbeeld sprake als burgers na vervolging een straf opgelegd krijgen omdat zij journalisten of andere media-actoren hebben bedreigd of hen racistisch hebben bejegend. Het verwijderen van haatzaaiende uitingen en desinformatie door private partijen zoals een socialemediaplatform, levert ook een inperking van de vrijheid van meningsuiting op. De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is welke inbreuken op de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd zijn om het recht op toegang tot informatie te beschermen.

Verbod op uitingen die aanzetten tot haat of geweld

Een democratische samenleving is gebaat bij een levendig en stevig publiek debat. Als een uitlating echter een oproep inhoudt tot gewapende omverwerping van de regering of tot het plegen van gewelddaden, verliest zij haar democratisch gehalte.[16]
De bescherming van de rechten van anderen rechtvaardigt de beperking op de vrijheid van meningsuiting. Op basis van artikel 20 lid 2 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 4 (a) Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD) zijn staten onder andere verplicht om uitingen die aanzetten tot haat, geweld en discriminatie tegen te gaan. Of de beperking in een specifiek geval is toegestaan, is ter beoordeling van de rechter.

Tegengaan van desinformatie

De discussie over de aanpak van desinformatie is nog volop gaande. Uit mensenrechten volgt geen verplichting om desinformatie als zodanig te verbieden. Een verbod mag echter wel als desinformatie aanzet tot haat, geweld of discriminatie.
Een algemeen verbod op ‘nepnieuws’, desinformatie of andere onvoldoende gedefinieerde termen is

16 Nieuwenhuis, *supra* (noot 5), p. 92.

onverenigbaar met het recht op vrijheid van meningsuiting.[17] Staten mogen alleen optreden tegen de verspreiding van desinformatie als zij daarmee binnen de grenzen blijven die het internationale mensenrechtenkader stelt. Als desinformatie bijvoorbeeld aanzet tot haat, geweld of discriminatie, of iemands reputatie beschadigt, dan is een inmenging op de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd, mits ook aan de andere eisen is voldaan.

Reguleren van online inhoud: nog volop in beweging

De discussie over mediavrijheid en het tegengaan van schadelijke online inhoud is nog lang niet uitgekristalliseerd. Duidelijk is dat het mensenrechtenraamwerk vereist dat zowel de overheid als platformbedrijven bepaalde strafbare uitlatingen, zoals haatzaaien en oproepen tot geweld, moeten aanpakken, zeker als er sprake is van agressie en intimidatie tegen journalisten en anderen die zich in de media uiten. Tegelijk is duidelijk dat ingrijpen snel te ver kan gaan en kan leiden tot een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting.

17 VN Speciale rapporteur inzake vrijheid van meningsuiting, OVSE vertegenwoordiger inzake mediavrijheid, OAS speciale rapporteur inzake vrijheid van meningsuiting, ACHPR speciale rapporteur inzake vrijheid van meningsuiting, 3 maart 2017, *Joint declaration on freedom of expression and "fake news", disinformation and propaganda*, FOM.GAL/3/17, par. 2(a).

UITGELICHT
Mariëtte van Huijstee:

Van Huijstee pleit ervoor dat we met elkaar gaan afspreken wat we wel en niet toelaatbaar gedrag vinden op internet. 'Dat hebben we nog nauwelijks gedaan en is hard nodig. Eigenlijk zitten we als het om ons internetgebruik gaat pas in onze pubertijd,' legt ze uit. 'Rond de eeuwwisseling waren we nog peuters. Het grote publiek maakte kennis met het web en vond het prachtig wat er allemaal mogelijk was. Maar inmiddels blijkt er ook een duistere kant aan te zitten. Daar zullen we iets tegen moeten doen.'

Zie interview op pagina 60.

2.7 Voorkomen en bestrijden van agressie en intimidatie

De ernst van de agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren wordt op nationaal en internationaal niveau onderkend. In de internationale rechtspraak en aanbevelingen van internationale mensenrechtenorganen zijn de verplichtingen die staten hebben om op te treden

tegen agressie en intimidatie en de verantwoordelijkheden van bedrijven uitgekristalliseerd.

Er zijn inmiddels diverse aanbevelingen en resoluties die specifiek gaan over het tegengaan van agressie en intimidatie jegens journalisten, om daarmee de vrijheid van meningsuiting en het recht op toegang tot informatie te garanderen. Daarin wordt vaak een onderverdeling gemaakt in de verplichting om te voorkomen, te beschermen en te vervolgen. Om de verschillende typen verplichtingen te onderscheiden en in de hoofdstukken hierna de Nederlandse regelgeving, beleid en praktijk te bespreken en te beoordelen, volgt deze jaarrapportage die indeling. Deze is voornamelijk gebaseerd op Aanbeveling (2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa[18] inzake de bescherming van journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren, en op een rapport van de non-gouvernementele organisatie (ngo) *Article 19* over de implementatie van een resolutie van de Mensenrechtenraad over de veiligheid van journalisten.[19] Deze documenten geven een heldere en bruikbare uitleg van de internationale normen en de verplichtingen die daar voor de overheid uit voortvloeien.

18 Council of Europe, *How to protect journalists and other media actors? Implementation Guide to selected topics under the Protection and Prosecution pillars of the Guidelines of Recommendation CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, DGI(2020)11, p. 20-21.

19 Article 19, *Acting on UN Human Rights Council Resolution 33/2 on the Safety of Journalists. Prevent – protect – prosecute*, Londen: Article 19, 2017.

Verschillende verplichtingen voor de overheid

Uit het recht op vrijheid van meningsuiting vloeien verschillende verplichtingen voort. De overheid mag zelf geen inbreuk maken op de vrijheid van journalisten om informatie te vergaren en te verspreiden. Dus overheidsinstanties mogen geen geweld gebruik tegen journalisten en andere media-actoren, of hen op andere manier bedreigen of intimideren. Inbreuken zoals observatie en het onderscheppen van communicatie mogen alleen plaatsvinden als daarvoor rechtvaardigingen zijn zoals voorzien in het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op bescherming van privacy. Dergelijke maatregelen mogen dus nooit op onwettige of willekeurige wijze tegen journalisten en andere media-actoren zijn gericht. Een journalist afluisteren en een peilbaken aan zijn auto bevestigen om daarmee een verdachte op te sporen is niet toegestaan. Verder mogen staten alleen ingrijpen in technologieën die journalisten en andere media-actoren gebruiken om veilig te communiceren, zoals encryptie, als dat is gerechtvaardigd in overeenstemming met de eisen die de rechten van de mens daaraan stellen.

Voor staten vloeien de positieve verplichtingen uit verschillende mensenrechten voort. Als er een concrete en onmiddellijke dreiging is tegen het leven van een bepaalde persoon door een derde, en de autoriteiten wisten dat of hadden dat moeten weten, dan zijn zij op grond van artikel 2 EVRM verplicht maatregelen te nemen om te voorkomen dat dit geweld plaatsvindt. Het gaat daarbij om

maatregelen die redelijkerwijs van de autoriteiten mogen worden verwacht, en die geen disproportionele belasting vormen.[20] Denk aan het waarschuwen van betrokkene voor een eventuele dreiging. Artikel 3 en artikel 8 EVRM brengen verplichtingen met zich mee om de lichamelijke en geestelijke integriteit te beschermen. Specifieke maatregelen zijn nodig om geweld tegen mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden te voorkomen en te bestrijden. Bij de aanpak van geweld tegen journalisten en andere media-actoren dient er specifieke aandacht uit te gaan naar journalisten die vanwege hun gender, genderidentiteit, etnische achtergrond of godsdienst met meer of andere vormen van geweld te maken hebben. Voor vrouwelijke journalisten en andere vrouwelijke media-actoren is het Verdrag van Istanbul van belang, dat specifieke verplichtingen oplegt om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden.

Naast deze algemene verplichtingen uit artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft het EHRM ook specifieke verplichtingen voor de bescherming van media en journalisten afgeleid uit het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM). In een zaak tegen Turkije oordeelde het EHRM over aanslagen op journalisten en andere medewerkers van een krant, alsmede op het kantoor en distributiepunten van een krant, wat een ernstige belemmering vormde voor de publicatie en verspreiding van de krant.[21] Het EHRM oordeelde toen voor het eerst dat ook uit het recht op vrijheid van meningsuiting positieve verplichtingen voortvloeien om maatregelen te treffen om de veiligheid van journalisten en media te beschermen en daden van geweld adequaat te onderzoeken.

Pluriforme media

Een gevarieerd media-aanbod is onontbeerlijk voor het recht op toegang tot informatie, zodat burgers verschillende inzichten tot zich kunnen nemen. Onafhankelijke en pluriforme media zijn cruciaal voor een omgeving waarin de vrijheid van meningsuiting tot haar recht komt. Staten hebben de verplichting een pluriforme pers te garanderen. Volgens het EHRM is dat noodzakelijk in een democratie: 'There can be no democracy without pluralism'.[22] De verplichting houdt onder meer in dat staten een wettelijk en bestuurlijk kader moeten creëren om op effectieve wijze pluralisme te waarborgen. Het gaat daarbij om institutionele en inhoudelijke pluriformiteit. Publieke omroepen kunnen een belangrijke rol spelen in het verspreiden van verschillende informatie en meningen, mits zij onafhankelijk opereren en voldoende middelen ter beschikking hebben. De overheid moet publieke of private mediamonopolies voorkomen, omdat dit

20 EHRM, 28 oktober 1998, *Osman t. Verenigd Koninkrijk*, Appl. no. 23452/94, par. 116.

21 EHRM, 16 maart 2000, *Özgür Gündem t. Turkije*, Appl. no. 23144/93, par. 42-44.

22 EHRM (Grote Kamer) 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano t. Italië*, Appl. no. 38433/09, par. 129.

nadelig kan zijn voor een diversiteit aan bronnen en meningen.

Gunstig klimaat

Zorg voor een gunstig klimaat waarin iedereen kan deelnemen aan het publieke debat en zonder vrees hun ideeën en meningen kan uiten. Dat geldt ook voor ideeën en meningen die controversieel zijn, niet sporen met de opvattingen van de regering of de meerderheid van de bevolking, of die de meerderheid storend of schokkend vindt. Dat vraagt om maatregelen om agressie, geweld en discriminatie tegen te gaan en om het voorkomen van inbreuken op de vrijheid van meningsuiting. Waar nodig dienen wettelijke maatregelen te worden getroffen en moet de deskundigheid van de rechterlijke macht, de politie, journalisten en het maatschappelijk middenveld bevorderd worden over de relevante rechten van de mens en de verplichtingen die er zijn om de veiligheid van journalisten te garanderen. Ook is monitoring en rapportage nodig van agressie en intimidatie jegens journalisten, duidelijke en openbare veroordeling van agressie en intimidatie, en strafrechtelijk onderzoek als zulk geweld heeft plaatsgevonden.

Wettelijk kader

Vanuit een mensenrechtenperspectief moet er een wettelijk kader zijn dat het journalisten en andere media-actoren mogelijk maakt om effectief en veilig aan het publieke debat deel te nemen. Dat houdt onder meer in dat er garanties zijn voor toegang tot informatie, bescherming van privacy en gegevens, vertrouwelijke en veilige communicatie, en bescherming van journalistieke bronnen en klokkenluiders. Het wettelijk kader moet effectief zijn. Daarbij is specifieke aandacht nodig voor de effectieve bescherming van vrouwelijke journalisten en media-actoren, omdat zij vaker met agressie en intimidatie te maken krijgen en bovendien met andere vormen daarvan. Er moet ook aandacht zijn voor de arbeidsrechtelijke positie van journalisten en andere media-actoren. De overheid moet de effectiviteit van het wettelijk kader regelmatig onafhankelijk en inhoudelijk (laten) onderzoeken.

Om een cultuur van straffeloosheid te voorkomen, moet iedereen voor de rechter worden gebracht die betrokken is bij het bedreigen of mishandelen van journalisten en andere media-actoren. Alle daden van agressie en intimidatie moeten onpartijdig, onafhankelijk, onverwijld, grondig en effectief worden onderzocht.

Staten moeten garanderen dat wetgeving en sancties niet discriminerend of willekeurig worden toegepast op journalisten en andere media-actoren. Staten moeten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat juridische procedures niet worden misbruikt om journalisten en andere media-actoren te intimideren of het zwijgen op te leggen.

Bewustwording

Het is van groot belang dat het brede publiek zich bewust is van de rol die journalisten en andere media-actoren spelen in het recht op toegang tot

informatie en van de noodzaak de mensenrechten van journalisten in de uitoefening van hun werk te beschermen. Dat vergroot de bewustwording van de relevantie van het werk van journalisten en andere media-actoren voor de samenleving en voor de bescherming van de eigen rechten van burgers.

Bescherming

Wanneer er een wezenlijke en onmiddellijke bedreiging van het leven of de lichamelijke of geestelijke integriteit bestaat, moet de overheid maatregelen nemen die redelijkerwijs mogen worden verwacht om het risico af te wenden. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat er politiebescherming komt of vrijwillig onderdak op een veilige plaats. Staten moeten ook mediabedrijven en maatschappelijke organisaties aanmoedigen om toegang tot bescherming te bieden, door bijvoorbeeld te zorgen voor telefonische of online contactpunten waartoe zij zich kunnen wenden.

Professionals die een rol hebben in de bescherming van journalisten, zoals rechtshandhavers, rechters of platformbeheerders, moeten deskundig zijn ten aanzien van de relevante mensenrechten en de afspraken over de veiligheid van journalisten en andere media-actoren. Bij de aanpak van geweld tegen journalisten en andere media-actoren dient daarom specifieke aandacht uit te gaan naar hen die vanwege hun gender, genderidentiteit, etnische achtergrond of godsdienst met geweld te maken hebben.

Onder specifieke omstandigheden, zoals tijdens verkiezingen en demonstraties, is het extra belangrijk dat rechtshandhavers de rol van journalisten en andere media-actoren respecteren. Confrontaties tussen pers en politie moet worden voorkomen, onder meer door ervoor te zorgen dat autoriteiten en organisaties van journalisten in gesprek blijven.

Ambtenaren en publieke personen moeten de integriteit van journalisten en andere media-actoren niet ondermijnen of aanvallen, bijvoorbeeld wegens hun gender of etnische achtergrond, of door hen te beschuldigen van het verspreiden van propaganda. Zij moeten hen ook op geen enkele manier onder druk zetten om hun journalistieke standaarden opzij te zetten en propaganda of desinformatie te verspreiden. Ambtenaren en publieke personen moeten in het openbaar en ondubbelzinnig elke agressie en intimidatie jegens journalisten en andere personen die via de media een bijdrage leveren aan het publieke debat veroordelen, ongeacht van wie deze afkomstig zijn.

2.8 Verantwoordelijkheden van bedrijven

Platformbedrijven zoals Google of DuckGo hebben een eigen verantwoordelijkheid om mensenrechten te beschermen. Volgens de *Guiding Principles on Business and Human Rights* hebben zij op zijn minst de verantwoordelijkheid de rechten van anderen te respecteren. Dat wil zeggen dat zij geen inbreuken

op de rechten van anderen mogen maken en de nadelige gevolgen voor mensenrechten moeten tegengaan als zij daarbij zijn betrokken, bijvoorbeeld als hun klanten hun platform gebruiken om haatzaaiende berichten of oproepen tot geweld tegen bepaalde personen te verspreiden. Zij moeten ervoor zorgen dat zij met hun activiteiten geen nadelige gevolgen voor mensenrechten (mede) veroorzaken. Ook moeten zij nadelige gevolgen die direct verband houden met hun werkzaamheden, producten of diensten voorkomen en beperken, ook al hebben zij niet zelf bijgedragen aan die gevolgen.[23] Dus als de verspreiding van informatie via platformbedrijven bijdraagt aan agressie en intimidatie tegen journalisten, zijn zij daarvoor medeverantwoordelijk.

Een rol is dus weggelegd voor de private sector bij het tegengaan van de verspreiding van strafbare uitingen die niet zijn beschermd door de vrijheid van meningsuiting, en van andere schadelijke uitingen waaronder desinformatie. Verschillende platformbedrijven pakken die rol al op in de vorm van zelfregulering. Zij hebben huisregels of gedragscodes waaraan de inhoud die gebruikers plaatsen moet voldoen en treden op als die regels worden overtreden. Zij verwijderen dan bijvoorbeeld informatie of blokkeren het account van degene die in overtreding is. Daar kleven echter risico's aan vanuit het oogpunt van mensenrechten. Als zij uitingen verwijderen die niet in strijd met de wet zijn, of als onduidelijk is waarom zij overgaan tot het blokkeren of verwijderen van uitingen, of als zij willekeurig handelen, kan er sprake zijn van geprivatiseerde censuur.[24] Bijvoorbeeld als Facebook een pagina met informatie over borstkanker verwijdert, omdat er blote borsten te zien zijn.

De andere kant van het verhaal is dat zelfregulering door platformbedrijven lang niet altijd voldoende bescherming van de mensenrechten van burgers biedt.[25] Dat is het geval als de bedrijven niet adequaat optreden tegen uitingen die in strijd met de wet zijn en zeker als het gaat om uitingen die een individu met naam en toenaam beledigen of discrimineren. De overheid moet zich dan ook niet te eenzijdig richten op zelfregulering door de internetsector. Volledige internetvrijheid is vanuit democratisch-rechtsstatelijk en mensenrechtenperspectief niet gerechtvaardigd. Om schadelijke online content effectief tegen te gaan moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen.[26]

23 *Guiding principles on business and human rights, Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, Genève: OHCHR, 2011, principle 11 en 13.

24 C. Angelopoulos e.a., *Study of fundamental rights limitations for online enforcement through self-regulation*, Amsterdam: IvIR, 2015, p. 10.

25 M. van Huijstee e.a., *Online ontspoord. Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2021.

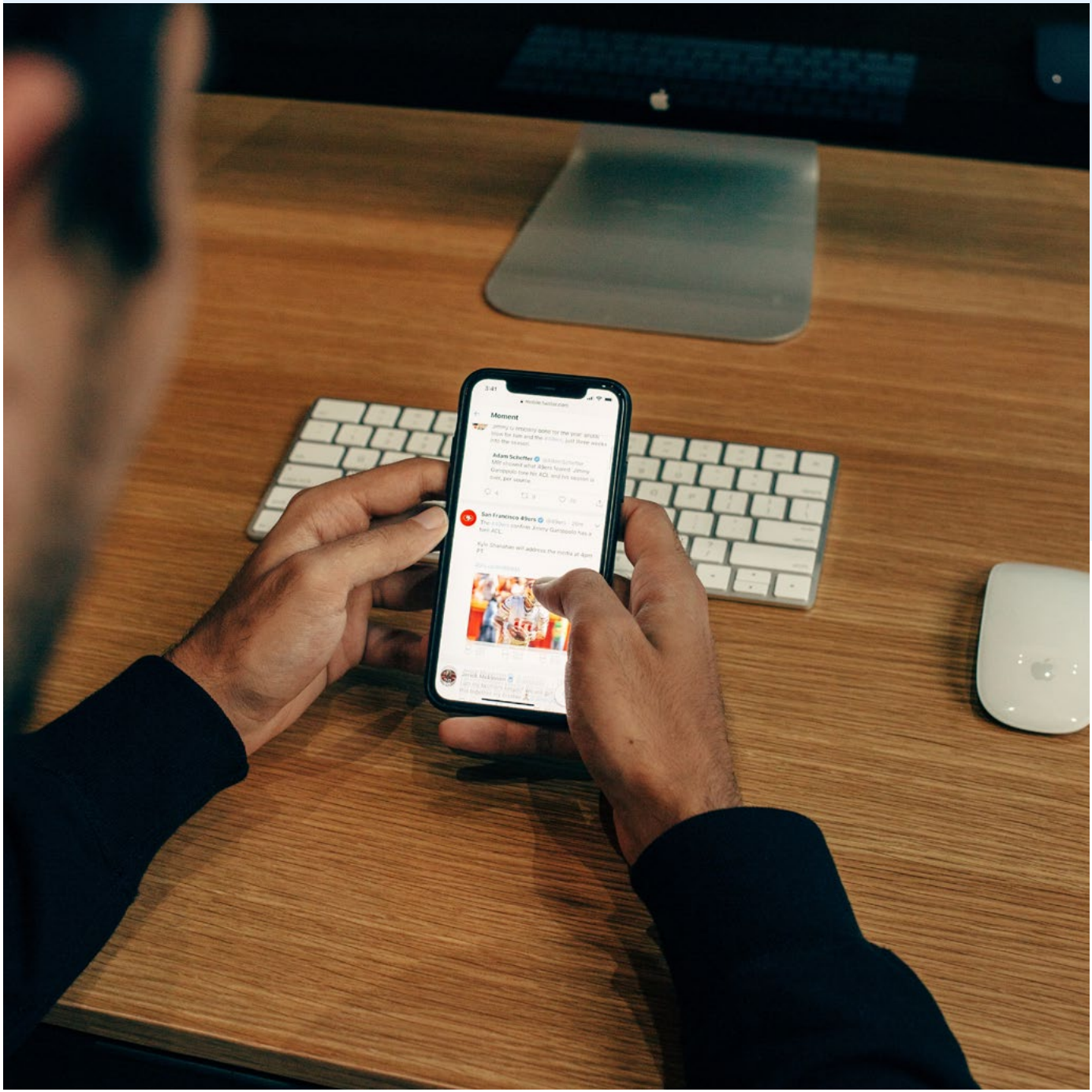
26 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Regulering van online content. Naar een herijking van het Nederlandse internetbeleid*, AIV Advies 113, Den Haag: AIV, 2020, pp. 6-7.

Nieuwssite verantwoordelijk voor uitingen van lezers

In de zaak *Delfi t. Estland* oordeelde het EHRM dat de vrijheid van meningsuiting van een commerciële nieuwssite niet was geschonden na oplegging van een boete door de rechter voor het verspreiden van extreme uitingen van lezers. Het leed volgens het Hof geen twijfel dat de commentaren in strijd met de wet waren.[27] Omdat het hier om een professionele nieuwssite ging, was het Hof van oordeel dat deze plichten en verantwoordelijkheden onder artikel 10 lid 2 EVRM heeft. Het oordeelde dat er geen sprake was van een schending van artikel 10 lid 2 EVRM. Daarbij speelden verschillende factoren mee: de aard van het forum (professionele nieuwssite), de inhoud van de commentaren (extreem), onvoldoende maatregelen om deze meteen na publicatie te verwijderen en om de opstellers van dergelijke commentaren duidelijk te maken dat zij aansprakelijk zijn, en de niet al te hoge boete. Het Hof kwam tot de conclusie dat de nieuwssite onvoldoende heeft gedaan om de verspreiding van schadelijke berichten tegen te gaan.

Volgens het Hof had de nieuwssite onvoldoende controlemechanismen ingebouwd. Omdat het nieuwsplatform toestaat dat mensen anonieme reacties plaatsen, is het er zelf verantwoordelijk voor dat commentaren niet over de grenzen van de wet gaan.

27 EHRM (Grote Kamer), 16 juni 2015, *Delfi t. Estland*, Appl. no. 64569/09, par. 115. Gepubliceerd in EHRC 2015/172, met kritische noot van B. van der Sloot.


Moment
Adam Schefter
San Francisco 49ers

‘De anonieme brief met uit de krant geknipte letters was voor mij het keerpunt’

De Nijmeegse hoogleraar Andreas Voss zat twee jaar lang in het OMT dat het kabinet adviseerde over de te nemen coronamaatregelen. Dat maakte hem een kop-van-jut. Boze burgers scholden hem uit voor vuile nazi die terug naar Duitsland moest. ‘Gelukkig is het nu rustiger. Maar liever heb ik dat ze me helemaal niet meer bereiken kunnen met hun fantasieloze gescheld.’

Het moet ergens in 2021 zijn geweest. Helemaal precies weet Andreas Voss het niet meer. Maar een keerpunt was het wel. Voss, destijds OMT-lid en hoogleraar infectiepreventie in Nijmegen, kreeg die dag in zijn brievenbus een enveloppe zonder postzegel. De afzender wist dus kennelijk waar hij woonde, maar wilde wel anoniem blijven. Om van dat laatste zeker te zijn, had de brievenschrijver de letters zorgvuldig uit kranten geknipt en op het vel papier geplakt. De boodschap was verder helder: de uit Duitsland afkomstige Voss moest naar Neurenberg om daar door een tribunaal veroordeeld te worden voor de coronamaatregelen waar Nederland onder gebukt ging.

‘Ik heb de brief gewoon weggegooid, net als de bief met een vergelijkbare boodschap die ik eerder had ontvangen,’ blikt Voss terug. ‘Maar in combinatie met alle hatelijke berichten die ik al langer over me heen kreeg, ging ik toch anders denken over wat ik in het openbaar zeg.’

Meestal een paar vergaderingen

Die hatelijke berichtenstroom kwam ergens in 2020 op gang. Begin dat jaar, toen het coronavirus ook naar Nederland dreigde te komen, werd Voss gevraagd lid te worden van het inmiddels beroemde *outbreak management team* (OMT). Natuurlijk deed hij dat. Voss had vaker in OMT’s gezeten, onder andere over legionella. Meestal was dat niet heel veel werk en bleef het beperkt tot enkele vergaderingen,

waarna de teams ontbonden werden en het RIVM met de aanbevelingen aan de slag ging.
Voss meende dat dat nu niet heel anders zou gaan, en vermoedde al helemaal niet dat hij als lid van het corona-OMT publieke bekendheid zou krijgen, laat staan dat dat zou leiden tot scheldkanonnades aan zijn adres. ‘Tot dan toe had ik nooit echt boze brieven gekregen en zeker geen haatmail.’

Begrijpelijk

Aanvankelijk deden die boze berichten hem weinig. ‘Natuurlijk was het niet leuk om uitgemaakt te worden voor van alles en nog wat, of dat onbekenden op straat of tijdens een boswandeling ongepaste opmerkingen naar je hoofd slingeren. Maar eerlijk gezegd begreep ik die woede ook wel. Door die coronamaatregelen waren veel mensen in grote problemen geraakt. Ze kwamen in financiële nood, of zaten met hun partner en kinderen op elkaars lip opgesloten in een klein flatje. Anderen moesten juist gedwongen in diepe eenzaamheid leven. Dat doet wat met je. En ja, dan wil je je frustraties kwijt.’

In de eerste maanden viel het, vervolgt Voss, ook wel mee met de verwensingen. ‘Dan werd ik uitgemaakt voor “vreselijke aap” of er werd gezegd dat ik terug naar Duitsland moest. Intussen kreeg ik ook juist veel positieve feedback. Bovendien kregen andere, net iets bekendere OMT-leden toen al wel de meest smerigste drek over zich heen.’ Voss denkt even na. ‘Dat ik pas later in het vizier van de echt kwaadaardige twitteraars kwam, hielp me ook wel.

> ‘Aanvankelijk begreep ik die woede wel. Veel mensen waren door alle coronamaatregelen in de problemen geraakt. Dan moet je je frustraties kwijt.’

Toen zij ook mij gingen uitmaken voor nazi en weet ik niet wat, wist ik al langer dat dat er misschien wel aan zat te komen. Daardoor was de schok een stuk minder groot,’ zegt hij relativerend.

Maatregelen

Toch besloot hij, nadat hij die intimiderende brieven met verwijzing naar de Tweede Wereldoorlogstribunalen had ontvangen, om maatregelen te nemen. Hij ging van Twitter af en zou voortaan veel minder delen op LinkedIn, en in elk geval niets meer over covid. ‘Soms wezen mijn kinderen me er weleens op wat er over mij op sociale media geschreven werd, maar dan zei ik dat ik dat niet wilde weten en

dat het verstandig was als zij die berichten ook niet zouden lezen.' Ook besloot hij om zich minder vaak in de media te laten zien. 'Op bepaalde momenten kreeg ik in een week meerdere uitnodigingen om in de media op te treden. Ik koos er na die brieven bewust voor om minder vaak daarop in te gaan.'

Steunbetuigingen

En dus wilde hij ook liever niet meewerken aan een artikel dat NRC wilde maken over de bedreigingen aan het adres van OMT-leden. 'Zal dat niet alleen maar nog meer haatreacties opleveren, dacht ik toen de krant me daarvoor vroeg.' Andere OMT-leden deden in dat stuk wel hun verhaal. 'En gelukkig maar,' zegt Voss tevreden. Want in plaats van nog meer haatberichten bleek dat artikel juist de omslag te zijn. 'Ineens kregen we veel meer steunbetuigingen uit het land. Ook politici spraken zich ferm uit, met name Ferd Grapperhaus. Gevolg was dat een aantal van die boze twitteraars zich kennelijk achter de oren is gaan krabben, want sindsdien kreeg ik veel minder boosaardigheid over me heen. En inmiddels helemaal niet meer; de beperkingen zijn er dan ook niet meer en het corona-OMT is inmiddels opgeheven.'

Ondersteuning

Heeft hij in die krappe twee jaar dat hij OMT-lid was weleens gevreesd voor zijn veiligheid of die van zijn gezin? 'Eigenlijk nooit,' zegt hij terugblikkend. 'Blaffende honden bijten niet.' Glimlachend: 'En misschien was ik ook minder bang omdat mijn kinderen niet meer thuis wonen. Maar wat zeker ook hielp was de uitstekende ondersteuning die we van het RIVM kregen. Er was een meldpunt waarin we alles kwijt konden, en natuurlijk spraken we met elkaar over wat we meemaakten. Ik denk dat ik het heel anders ervaren zou hebben als ik het gevoel had gehad dat ik de enige was en dat ik alles alleen had moeten oplossen.'

Meldpunt voor wetenschappers

Juist daarom is Voss een groot voorstander van het initiatief Wetenschap Veilig van de universiteitenkoepel VSNU. 43 procent van de wetenschappers heeft na een publiek optreden weleens te maken gehad met bedreigingen, intimidaties of gescheld, bleek zomer 2021 uit een onderzoek van wetenschapssite *Science Guide*. Dat percentage verbaast Voss 'helemaal niet'. 'Mensen menen de vreselijkste dingen in de anonimiteit op sociale media te kunnen delen.' Daarom komt de VSNU nu met een meldpunt waar wetenschappers hun verhaal kunnen doen. Bij bedreiging of ernstige intimidatie wordt er dan direct aangifte gedaan. Slachtoffers kunnen bovendien weerbaarheidstrainingen volgen of psychosociale hulp krijgen, ook als er geen aangifte gedaan kan worden.

'Natuurlijk zullen sommige wetenschappers daar gebruik van maken,' zegt Voss. 'Zo'n haatcampagne kan heel ingrijpend zijn. En als je niet uitkijkt, ga je

het nog normaal vinden dat je zulke berichten ontvangt.' Zelf heeft hij geen gebruik hoeven maken van dergelijke ondersteuning. Ook heeft hij nooit aangifte gedaan. 'Bij mij was het gewoon nooit zo erg als bij andere OMT-leden, dat relativeerde enorm.'

Toptijd

Zou hij dan weer opnieuw in een op te tuigen OMT gaan als er de komende maanden onverhoopt een nieuwe coronamutatie opduikt? 'Absoluut,' zegt hij onomwonden. 'Tenminste als ik ervoor gevraagd word, haha. Het klinkt misschien gek: maar ik had een toptijd. Het is fantastisch om mee te mogen denken over hoe we als land een virusuitbraak kunnen tegenhouden of beheersen. Interessanter en uitdagender kon mijn leven niet worden de afgelopen twee jaar, maar ik voel mij wel schuldig dat te zeggen, wetende hoe ellendig die tijd voor vele anderen is geweest.'

Blij is hij wel dat hij door een nieuwe baan een nieuw e-mailadres heeft. En ook zijn privé-mailadres heeft hij aangepast. 'Iets te veel boosaardige mensen hadden mijn oude adres,' zegt hij. 'En hoewel zij zich nu al een tijdje gedeisd houden, heb ik liever dat ze me helemaal niet meer kunnen lastigvallen met hun fantasieloze gescheld.'

3. Agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren

In 2021 kregen journalisten en andere media-actoren die een bijdrage leverden aan het publieke debat, zoals experts en politici, veelvuldig te maken met agressie en intimidatie. De coronapandemie en de maatregelen die de overheid nam om de verspreiding van het virus tegen te gaan, lijken een grote rol te hebben gespeeld in de toename van het aantal incidenten, zowel online als offline. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de zorgelijke trend van toenemende agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren, de aard en omvang van het probleem en de context waarin het zich voordoet.

We gaan in op verschillende groepen: journalisten, wetenschappers en andere experts, en politici. Onder journalisten verstaan we niet alleen professioneel geschoolde journalisten, maar ook anderen, zoals bloggers en vloggers die journalistieke activiteiten verrichten. Paragraaf 3.5 laat zien dat agressie en intimidatie gevolgen hebben voor de deelname van journalisten en andere media-actoren aan het publieke debat en daarmee voor het recht van burgers op toegang tot informatie.

Agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren kunnen verschillende vormen aannemen. Grofweg vallen vier hoofdcategorieën te onderscheiden: verbale agressie, bedreiging en intimidatie, fysieke agressie en dreiging met juridische procedures.[28] Verbale agressie duidt op schreeuwen, schelden en het maken van kwetsende, discriminerende of anderszins negatieve opmerkingen. Dit gebeurt zowel online als offline. Bedreiging en intimidatie omvatten een verzameling aan gedragingen, waaronder bedreigen (van de betrokkene zelf of diens naasten), stalken, chanteren, onder druk zetten, 'doxing' of het anderszins afgeven van een 'signaal'. Ook dit gebeurt zowel online als offline. Fysieke agressie verwijst naar duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen of belemmeren, gooien met voorwerpen

28 T. van Hal & L. Klein Kranenburg, *Agressie en bedreiging richting journalisten 2021*, I&O Research in opdracht van PersVeilig, rapportnummer 2021/129, mei 2021, p. 7. De beschrijving van de verschillende vormen van agressie en bedreiging zijn overgenomen uit dit onderzoek.

en het vernielen van voorwerpen. Dreigen met juridische procedures, tot slot, verwijst naar het aanspannen van een rechtszaak met als doel om de betrokkene te intimideren en/of het zwijgen op te leggen. Dit soort rechtszaken worden ook wel SLAPPs genoemd: *Strategic Lawsuit Against Public Participation*. In veel gevallen zijn SLAPPs gericht tegen journalisten, maar ook andere media-actoren kunnen hiermee in aanraking komen. Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in deze rapportage vaak de term agressie en intimidatie.

3.1 Omvang van het probleem

Agressie en intimidatie tegen journalisten nemen de laatste jaren toe. In opdracht van PersVeilig is in 2017 en 2021 een vragenlijst verspreid onder Nederlandse journalisten, werkzaam in Nederland of in het buitenland.[29] Het gaat daarbij om journalisten bij verschillende media (print, internet, radio en televisie), in uiteenlopende functies (zoals verslaggever, redacteur, cameraman en fotograaf) en verdeeld over verschillende categorieën (zoals parlementair, sport, buitenland, rechtbankverslaggever, onderzoeksjournalist, redactie stad- en streeknieuws). In 2017 gaf 61 procent van de deelnemende journalisten aan te maken te hebben gehad met een vorm van agressie of bedreiging; in 2021 was dit 82 procent. Ook de frequentie van het aantal incidenten neemt toe: in 2017 had 18 procent van de ondervraagde journalisten maandelijks of vaker te maken met een vorm van agressie of bedreiging, in 2021 was dit gestegen naar 29 procent. De ernst van de incidenten lijkt eveneens toe te nemen: steeds vaker is er sprake van dreiging met (extreem) geweld of zelfs de dood.

Er zijn geen harde cijfers over het aantal bedreigingen en gevallen van agressie waar experts, onder wie in het bijzonder wetenschappers, mee te maken krijgen. Binnen Nederlandse universiteiten bestaat echter het beeld dat bedreigingen de afgelopen jaren vaker voorkomen en ook ernstiger van aard zijn, vooral op sociale media.[30] In een enquête van ScienceGuide gaf 43 procent van de 372 deelnemende Nederlandse wetenschappers aan na een publiek optreden in de afgelopen 5 jaar te zijn bedreigd, uitgescholden of op een andere manier geïntimideerd. Sinds het begin van de coronacrisis zijn experts veel vaker in de media. Het gaat dan bijvoorbeeld om medische experts zoals OMT-leden

29 De vragenlijst is verspreid onder 8000 de leden van de Nederlandse Vereniging voor Journalisten (NVJ), de 600 leden van de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) en de redacties van het Genootschap van Hoofdredacteuren. Zie T. van Hal & L. Klein Kranenburg, *Agressie en bedreiging richting journalisten 2021*, I&O Research in opdracht van PersVeilig, rapportnummer 2021/129, mei 2021, p. 7. De informatie in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op dit onderzoek.

30 Universiteiten van Nederland, 'Handreiking aanpak bedreiging wetenschappers' 9.

Jaap van Dissel en Marion Koopmans, maar ook om sociologen zoals Kees van den Bos, die uitleggen wat de maatschappelijke gevolgen van corona-maatregelen zijn. Die toegenomen bekendheid zorgt ook voor meer bedreigingen tegen hen.

Ook politici uiten zich in de media en doen mee aan het maatschappelijke debat. Ook zij krijgen steeds meer met agressie en intimidatie te maken. Bij het Team Bedreigde Politici van de politie Den Haag waren in 2020 274 strafbare bedreigingen gemeld tegen landelijke politici. Een jaar eerder waren dat er nog 206, tegenover 65 in 2016. Het team geeft als mogelijke verklaring de toenemende polarisatie in de samenleving.[31] Uit een onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt ook dat steeds meer (lokale) politici te maken krijgen met bedreigingen en agressie. In 2020 was dat percentage gestegen van 23 naar 35 procent. Vooral verbale agressie komt steeds meer voor. Een op de drie lokale politici kreeg daar mee te maken. Het gaat van schelden, kwetsen en kleinerende of discriminerende opmerkingen tot bedreiging en intimidatie, en in enkele gevallen tot fysiek geweld. Er is ook een toename van het aantal bedreigingen en intimidaties. Het percentage politieke ambtsdragers dat met fysiek geweld te maken had is stabiel (2%). Uitingen van agressie en intimidatie vinden steeds vaker via sociale media plaats.[32]

3.2 Aard van de agressie en intimidatie

Verbale agressie, intimidatie en bedreiging komen meestal voor tijdens een persoonlijke ontmoeting of online, via sociale media. Uit het onderzoek van PersVeilig blijkt dat de plegers van verbaal geweld meestal 'gewone' burgers zijn, waarbij actiegroepen of protestbewegingen, jongeren, buurtbewoners en aanhangers van politieke partijen specifiek benoemd worden. Daarbij valt op dat met name de online agressie tegen journalisten de laatste jaren fors toeneemt. Alle journalisten krijgen hier in toenemende mate mee te maken, maar vrouwen en mensen uit minderheidsgroepen zijn extra vaak doelwit (zie verder paragraaf 3.4).[33] Vooral sociale media en in het bijzonder Twitter blijken een bron van veel agressie. Een journalist die op Twitter een filmpje van de schade van de coronarellen in Den Haag deelde met zijn commentaar daarbij, ontving dezelfde avond een bedreiging van een man die claimde te weten waar de journalist woont.

31 'Zeshonderd meldingen van bedreiging politici in 2020', www.om.nl, 30 november 2021.

32 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Monitor Integriteit en Veiligheid 2020', 2020.

33 Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2021: de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie*, COM(2021) 700 final, 20 juli 2021, p. 20; *Annual Report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists 2021*, p. 53.

Muzikant, schrijver en journalist Aafke Romeijn verwijderde in maart 2021 haar Twitteraccount na jarenlange structurele bedreigingen.
Marion Koopmans ontving ernstige bedreigingen, waarvan zij eind december voorbeelden deelde op sociale media.

Fysieke agressie kan ernstige vormen aannemen. Zo gooiden twee mannen een molotovcocktail door het raam van de woning van een journalist van het Groningse stadsblog Sikkom, waardoor brand in zijn woning ontstond. En bij een persfotograaf van de Amsterdamse omroep AT5 werd in december 2021 zwaar vuurwerk door de brievenbus gegooid. In 2021 werd bekend dat meerdere politici (zwaarder) beveiligd moesten worden. Het ging dan vaak om een politicus die nauw betrokken was bij het coronabeleid. Zo beveiligde de politie het woonhuis van de minister van Volksgezondheid (VWS) Hugo de Jonge nadat boze demonstranten hem thuis opzochten. OMT-lid Jaap van Dissel moest met beveiliging naar de rechtbank toen hij als getuige ging optreden in de rechtszaak die aangespannen was tegen de avondklokmaatregel.

De ernst van de dreiging met geweld en agressie neemt toe door doxing, een fenomeen waar journalisten en andere media-actoren mee te maken kunnen hebben. Dat is het openbaar maken van iemands persoonlijke, gevoelige en privéinformatie zoals adres, telefoonnummer, paspoort, werkgever, gegevens van familie en foto's van kinderen.[34] Zo ontving Sigrid Kaag 'kerstkaarten' vol agressie op haar woonadres.[35] In radicaal-rechtse Telegramgroepen circuleerde een lijst met huisadressen van 'linkse' journalisten en ministers. Bij verschillende experts zijn stickers geplakt op hun woonadres waarop stond dat de locatie 'geobserveerd werd' door 'Vizier op links', een anonieme, extreemrechtse groep die als missie heeft om 'linkse netwerken, belangenverstrengelingen en subsidiestructuren in kaart te brengen'.[36] Doxing als zodanig is momenteel niet strafbaar. De minister van Justitie en Veiligheid (J&V) komt met een wetsvoorstel dat het delen van persoonsgegevens om iemand te intimideren strafbaar stelt.

De dreiging met een juridische procedure kan eveneens een belemmering voor het werk van journalisten en andere media-actoren vormen. Het gaat daarbij om het dreigen een rechtszaak aan te spannen om de publicatie van bepaalde artikelen of onderdelen daarvan tegen te houden. Behalve van gewone burgers zijn juridische bedreigingen in relatief veel gevallen afkomstig van ondernemers en van (lokale) politici of ambtenaren. Van de kosten die gepaard gaan met een juridische procedure, bijvoorbeeld voor het in de arm nemen van een

34 Rathenau Instituut, 'Online ontspoord' (2021), beschikbaar op: https://www.rathenau.nl.
35 'Kerstwensen' voor Kaag en Koopmans: 'Wij weten waar u woont', www.rtlnieuws.nl, 13 december 2021.
36 'Stickers ‹Vizier Op Links› op voordeuren geplakt', www.nos.nl, 21 maart 2021.

advocaat of voor een eventuele schadevergoeding, kan een afschrikwekkende werking uitgaan.

De aantasting van de geloofwaardigheid van journalisten en experts kan ook van politici komen. Denk aan de tweet van Geert Wilders, bijgevallen door Thierry Baudet, die journalisten – uitzonderingen daargelaten – 'tuig van de richel' noemde. En aan Raymond Knops, die een rechtszaak aanspande tegen NRC en De Limburger. Daarbij sprak hij over 'de bende van (NRC-redacteur) Dohmen' en stelde dat hij de rechtszaak was gestart 'om de rechtsstaat tegen ondermijning te beschermen'.[37] Volgens de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) kunnen dit soort uitspraken door mensen gezien worden als een rechtvaardiging voor agressie tegen journalisten.[38] Ook trekken sommige politici de deskundigheid en onafhankelijkheid van experts in twijfel. Dat gebeurde ten aanzien van verschillende leden van het OMT, bijvoorbeeld toen een Forum voor Democratie (FvD)-Kamerlid Kamervragen stelde over de vermeende banden van viroloog Marion Koopmans met de Chinese Communistische Partij. Volgens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) spelen zulke suggestieve vragen een rol in de bedreigingen die wetenschappers zoals Koopmans ontvangen.[39]

3.3 Hoe desinformatie bijdraagt aan agressie en intimidatie

Naast verbale uitingen die meteen herkenbaar zijn als haatzaaiend of agressief, kan desinformatie een aandeel hebben in de toename van agressie en intimidatie. Behalve dat desinformatie voor burgers een zorg op zichzelf is, omdat zij moeilijker kunnen achterhalen wat waar is en wat niet, kan desinformatie ook aanleiding geven tot agressie en intimidatie. Dat is bijvoorbeeld het geval als mensen complottheorieën, waarin een individu of groep mensen verantwoordelijk wordt gehouden voor het toebrengen van schade aan de gezondheid van de bevolking, voor waar aannemen. Dergelijke theorieën verspreiden zich vooral online razendsnel en kunnen op lezers overtuigend overkomen. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, gedijt desinformatie als het vertrouwen in de overheid en de media afneemt. Tegelijkertijd geldt ook dat desinformatie het vertrouwen in de overheid en de media negatief beïnvloedt.

37 'CDA-er Knops haalt uit naar NRC-journalist, media organisaties woest', www.nos.nl, 12 mei 2022.
38 'Journalistenvakbond NVJ wil in gesprek met Wilders over tweet', www.nos.nl 7 juni 2021.
39 *Aanhangsel Handelingen II* 2021-2022, nr. 1372.

Desinformatie is van alle tijden, maar de digitale technologie om desinformatie te produceren en verspreiden ontwikkelt zich ongekend snel. Uit onderzoek van de Volkskrant blijkt dat 82 procent van de Nederlanders nepnieuws ziet als een bedreiging voor het functioneren van de democratie en de rechtsstaat.[40] De coronacrisis heeft een breed scala aan desinformatie en valse geruchten losgemaakt, van falsificaties van berichtgeving van de NOS en de Rijksoverheid tot complottheorieën. Zo doen misleidende berichten over coronamedicijnen en waarschuwingen tegen bepaalde middelen de ronde op sociale media en in chats.

Desinformatie kan leiden tot uitvergroting van verschillen en daarmee tot verharding van het debat. Als er geen betrouwbare en gedeelde basis van nieuwsfeiten meer is, kan dat leiden tot ondermijning van het vertrouwen in de media. Burgers zijn dan minder in staat weloverwogen beslissingen te nemen. Twijfel aan de betrouwbaarheid van informatie, aan de objectiviteit van experts, aan de berichtgeving van journalisten en andere media-actoren en aan de integriteit van publieke figuren vergroot het risico op agressie en intimidatie tegen deze groepen. Als journalisten en andere media-actoren zich vanwege de bedreigingen en agressie terugtrekken uit het publieke debat, of hun uitingen aanpassen om agressie te vermijden, heeft dat gevolgen voor de kwaliteit en volledigheid van informatie waarover de burger kan beschikken. Als informatie in kwaliteit afneemt en onvolledig is, kunnen burgers het vertrouwen in berichtgeving verliezen. Als zij onvoldoende geïnformeerd zijn over de achtergronden en argumenten die aan beleid en besluiten ten grondslag liggen, verliezen zij het vertrouwen in de autoriteiten en de besluiten die deze nemen. De verspreiding van desinformatie knaagt daarmee aan de fundamenten van de democratische rechtsstaat.

3.4 Extra risico voor sommige groepen

Sommige groepen journalisten en media-actoren lopen extra risico om slachtoffer te worden van (bepaalde vormen van) agressie en intimidatie. Zo lopen freelancejournalisten extra risico, omdat zij geen (vaste) werkgever hebben die hun een veilige werkomgeving zou kunnen bieden. Zij zijn voor beschermingsmaatregelen dus grotendeels op zichzelf aangewezen. Een verhoogd risico kan daarnaast schuilen in het type werk dat een journalist doet of de onderwerpen waarover diegene schrijft. Zo geven fotografen, fotojournalisten en cameramensen vaker aan agressief benaderd te worden dan andere type journalisten. En onderzoeks- en politiek journalisten, rechtbank- en stadsverslaggevers en hoofdredacteuren krijgen weer vaker te maken met dreigen met juridische procedures. Journalisten en andere media-actoren die schrijven

40 A. Kranenberg, 'Nederlanders bezorgd over 'nepnieuws' – een op drie weet vaak niet meer wat waar is en wat onwaar', de Volkskrant, 23 december 2017.

over (georganiseerde) misdaad, complottheorieën, COVID-19, politiek, overheid, (on)gelijkheid, oorlog en veiligheid lopen ook extra risico om doelwit te worden. De agressie en intimidatie rondom de COVID-19-pandemie valt hierbij op. Tijdens de avondklokrellen en verschillende coronademonstraties werden aanwezige journalisten bekogeld met vuurwerk of stenen, verbaal bedreigd of achtervolgd door relschoppers. Daarnaast ontvangen journalisten en andere media-actoren die over COVID-19 schrijven vrijwel standaard een stortvloed aan negatieve reacties. Daarbij gaat het van beledigingen, scheldpartijen en verwensingen tot bedreigingen met geweld en zelfs doodsbedreigingen.

UITGELICHT
Natascha van Weezel:

Je ziet de samenleving agressiever worden, en daar maak ik me zorgen over. Mensen die zeggen: "Joh het is maar Twitter", maken me dan ook echt kwaad. Zo'n vloedgolf aan antisemitische en seksistische tweets doet wat met je. Of je nou wil of niet.'

Zie interview op pagina 18.

Ook persoonskenmerken kunnen een journalist en andere media-actoren extra vatbaar maken voor agressie en intimidatie. Hoe meer 'kwetsbare identiteiten' iemand heeft (bijvoorbeeld een vrouw van kleur of een vrouw met een hoofddoek), des te meer haat zij online ontvangen. Zo zijn vrouwelijke journalisten en journalisten met minderheidskenmerken vaker doelwit. Vrouwelijke journalisten (van kleur) krijgen vooral online buitengewoon veel agressie over zich heen.[41] Ook vrouwelijke politici die in de media aan het woord zijn ontvangen veel haatberichten, vooral online. Uit onderzoek blijkt dat 10 procent van alle tweets gericht aan vrouwelijke politici haat of agressie bevat. Zij krijgen te maken met opmerkingen over hun stem, lichaam, religie of huidskleur.[42] De agressie gericht tegen vrouwelijke journalisten en andere media-actoren heeft meestal niets te maken met de inhoud van hun werk, maar gaat over hun uiterlijk, (culturele) achtergrond of privéleven. Vrouwelijke experts die zich in het publieke debat mengen hebben vaker met geweld te maken dan hun mannelijke collega's, vooral in de vorm van verbale agressie, bedreiging en intimidatie.

41 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2021: de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie*, COM(2021) 700 final, 20 juli 2021, p. 20 en International Centre for Journalists (ICFJ) & UNESCO, *Online violence against women journalists: a global snapshot of incidence and impact*, oktober 2020.

42 K. Saris & K. van der Ven, 'Misogynie als politiek wapen', De Groene Amsterdammer, 3 maart 2021.

Het feit dat een vrouw zich uitspreekt, is voor veel mensen al een reden voor irritatie, aldus de voorzitter van de KNAW. Verbale agressie tegen vrouwen is vaak geseksualiseerd. Zij worden vaak bedreigd met verkrachting of ander seksueel geweld.

3.5 Gevolgen voor het maatschappelijk debat

De toenemende agressie en intimidatie heeft voor de betrokken journalisten en media-actoren zowel op persoonlijk als professioneel vlak negatieve gevolgen. Sommige journalisten en media-actoren worden meer vastberaden om hun vak uit te oefenen. Andere worden juist voorzichtiger en/of terughoudender. Steeds vaker voelen journalisten en andere media-actoren zich genoodzaakt om zelfcensuur toe te passen: zij kiezen hun woorden zorgvuldiger, schrijven niet langer over bepaalde onderwerpen of breken werk (een artikel, reportage of interview) vroegtijdig af uit angst voor represailles. Het komt ook voor dat journalisten niet meer onder hun eigen naam willen publiceren. Daarnaast vermijden zij steeds vaker bepaalde buurten, wijken, demonstraties of andere evenementen. In het uiterste geval overwegen journalisten en andere media-actoren te stoppen met hun werk, of stoppen zij daadwerkelijk. De impact van de agressie en intimidatie is dusdanig dat meer dan 9 op de 10 (93%) van de ondervraagde journalisten spreekt van 'een actueel en reëel gevaar voor de persvrijheid'.[43]

Voor 7 procent van alle raadsleden waren bedreigingen en agressie een reden om te overwegen te stoppen of zich niet opnieuw verkiesbaar te stellen.[44] Agressie en intimidatie jegens politici vormen daarmee een risico voor het functioneren van de democratie zelf. Als politici zich niet meer vrij voelen om in de media hun standpunten toe te lichten of in discussie te gaan met andere politici en burgers, dan heeft dat nadelige gevolgen voor hun deelname aan het maatschappelijke debat. Dat kan ertoe leiden dat burgers hun vertrouwen in het democratische proces verliezen. Daarbij komt dat burgers wellicht niet meer politiek actief willen worden, uit angst voor agressie en intimidatie. Het recht om in vrijheid het politieke en maatschappelijke debat te voeren vormt een hoeksteen van de democratie. Als politici zich niet meer in de media durven uit te spreken uit angst voor agressie en intimidatie komt dit recht onder druk te staan. Hierdoor is het voor de burger lastiger om de noodzakelijke informatie te krijgen om een weloverwogen stem uit te brengen.

43 Van Hal & Kranenburg, noot 28, p. 20.
44 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 'Zeven procent van raadsleden dreigt te stoppen als gevolg van agressie', www.raadsleden.nl, 11 februari 2016.

UITGELICHT
Andreas Voss:

‘Ik heb de brief gewoon weggegooid, net als de brief met een vergelijkbare boodschap die ik eerder had ontvangen,’ blikt Voss terug. ‘Maar in combinatie met alle hatelijke berichten die ik al langer over me heen kreeg, ging ik toch anders denken over wat ik in het openbaar zeg.’

‘Op bepaalde momenten kreeg ik in een week meerdere uitnodigingen om in de media op te treden. Ik koos er na die brieven bewust voor om minder vaak daarop in te gaan.’

Zie interview op pagina 42.

Ook experts staan onder druk. 86 procent van de wetenschappers die eerder intimidatie hebben meegemaakt zeggen dat zij daardoor voorzichtiger zijn geworden in hun uitspraken. 31 procent voelt zich helemaal niet meer vrij om zich publiekelijk uit te spreken. Een ander opvallend resultaat uit de enquête van ScienceGuide is dat 61 procent van de wetenschappers die niet eerder intimidatie heeft meegemaakt, het publieke debat mijdt uit angst voor negatieve gevolgen. Dit laat zien dat bedreigingen en agressie gevolgen hebben voor de deelname van wetenschappers aan het publieke debat. Als experts hun kennis en onderzoek niet meer willen of durven delen in de media, dan leidt dat ertoe dat burgers minder informatie krijgen, of eenzijdige informatie. Het kan er ook voor zorgen dat een artikel van een journalist minder gezaghebbend is, omdat de (wetenschappelijke) bron onduidelijk blijft.

Als journalisten, deskundigen, en politici bedreigd worden, is dat hun eigen risico

81%

oneens

3.6 Online content-moderatie

Online platforms zijn wettelijk verplicht bepaalde vormen van online content ontoegankelijk te maken voor gebruikers. Dat geldt bij illegale content, zoals kinderpornografie en extremistische inhoud, en content die discriminerend of haatzaaiend is of aanzet tot geweld, bijvoorbeeld tegen publieke figuren. Daarnaast eisen steeds meer overheden, belangengroepen, adverteerders en gebruikers van internetplatforms dat ze bepaalde politieke, religieuze of andersoortige uitingen, zoals desinformatie, verwijderen of aanpassen.[45] Zo kreeg Facebook, nu Meta, in 2020 kritiek van een groot aantal organisaties die zich hebben aangesloten bij de campagne *Stop hate for profit*, omdat het bedrijf te weinig zou doen om haatzaaien, racisme en desinformatie te bestrijden. Omdat berichten zich online heel snel onder een breed publiek kunnen verspreiden, neemt de druk op internetplatforms toe om strafbare of schadelijke uitingen al weg te filteren voordat deze verspreid kunnen worden. Daarmee beperkt een bedrijf de mogelijkheid om journalistieke activiteiten te ontplooien. Als bedrijven dat onzorgvuldig of ondeskundig doen, bestaat het risico dat zij meer uitingen blokkeren of verwijderen dan vanuit de vrijheid van meningsuiting bezien is toegestaan. In deze paragraaf gaat het College in op de zoektocht die gaande is naar de balans tussen het recht van journalisten en andere media-actoren op bescherming tegen geweld en het recht op vrijheid van meningsuiting. Deze vraag gaat in feite over de mogelijkheid de uitingsvrijheid van de ene burger te beperken om de ontvangstvrijheid van andere burgers te beschermen. Dit is van cruciaal belang voor het recht van de burger op toegang tot gevarieerde en betrouwbare informatie. Specifieke aandacht is er voor de regulering van online content, waar de discussie over de verantwoordelijkheden van de internetplatforms in volle gang is.

Internetplatforms reguleren online content

Aanbieders van online platforms stellen steeds vaker grenzen aan het soort content op hun platform en de manier waarop hun platform wordt gebruikt. Zij stellen bijvoorbeeld *community*-richtlijnen op, die te vergelijken zijn met huisregels of algemene voorwaarden. Ook ondernemen ze actie als zij van mening zijn dat gebruikers hun huisregels overtreden. Zij kunnen dan content verwijderen of een gebruikersaccount opschorten of verwijderen.
Tot nu toe worden berichten en pagina's online voornamelijk geblokkeerd of verwijderd nadat een internetgebruiker de post meldt omdat hij of zij deze aanstootgevend vindt. Een moderator neemt na die melding de definitieve beslissing. Daarnaast gaan online platforms zoals LinkedIn (Microsoft) of Instagram (Meta), steeds vaker zelf op zoek naar berichten die tegen de huisregels ingaan. Dat doen deze bedrijven op basis van steekwoorden, die geautomatiseerd worden opgemerkt. Een moderator controleert vervolgens die berichten.

45 M. Klos, 'De Digital Services Act: Implicaties voor het recht op vrijheid van meningsuiting van gebruikers van onlineplatforms', *NTM-NJCM Bulletin* 2021/13, afl. 2.

Minder vergaande interventies zijn ook mogelijk, zoals het niet langer aanbevelen van bepaalde vormen van content, het geven van een waarschuwing bij het delen van bepaalde vormen van content of het labelen van content met bijvoorbeeld fact-check- of advertentielabels. Deze labels hebben tot doel een gebruiker meer informatie te geven om de content zelf beter te beoordelen. Daarnaast zijn er ook maatregelen die zich richten op beheerders of gebruikers die de content verspreiden. Daarbij kan gedacht worden aan het opschorten van advertentie-inkomsten, of het niet langer aanbevelen van een bepaald account bij andere gebruikers van het platform.

Reguleren van online content kan recht op toegang tot informatie beperken

Interventies door een online platform om de verspreiding van uitingen die bijdragen aan agressie en intimidatie tegen journalisten en andere media-actoren tegen te gaan kunnen bijdragen aan de bescherming van hun veiligheid. Dergelijke interventies leiden echter tot een beperking van de toegang tot (een deel van de) informatie. Die is daarmee niet beschikbaar om over te discussiëren en te weerleggen met argumenten. Mensen voeren dan ook steeds vaker rechtszaken tegen platformbedrijven, omdat ze vinden dat hun vrijheid van meningsuiting op sociale media onterecht wordt ingeperkt.[46] Zij betogen dat deze – Big Tech – bedrijven door hun bijzondere positie en wereldwijde bereik immers een grote invloed hebben op het publieke debat en de zorgplicht hebben om de vrijheid van meningsuiting van de gebruikers en derden te waarborgen. De Nederlandse rechter wijst er steeds op dat de online platforms private ondernemingen zijn en het recht hebben hun eigen beleid te bepalen en berichten te schrappen wanneer deze in strijd zijn met het eigen beleid. Het recht op vrijheid van meningsuiting betekent niet dat iedereen overal, via elk medium of platform, per definitie zijn of haar mening moet kunnen uiten. Private partijen, zoals Meta, Apple en Google, kunnen niet worden verplicht om iedere uitlating van elke gebruiker op hun platform te dulden.

Nadere regels voor de regulering van online content op komst

Enerzijds kan de invoering van zorgplichten voor internetplatforms of een grotere, actievere invloed van de overheid op het internet leiden tot een aantasting van de vrijheid van meningsuiting, het recht op toegang tot informatie, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van ondernemerschap van online platforms. Anderzijds kan niet-ingrijpen leiden tot discriminatie, agressie en intimidatie, aantasting van de veiligheid, en ondermijning van andere democratische en

46 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 9 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4435 en Rb. Amsterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4966.

rechtsstatelijke beginselen. De *Digital Services Act* (DSA), waarover de EU-lidstaten en het Europees Parlement op 23 april 2022 overeenstemming hebben bereikt, regelt de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de aanbieders van digitale diensten. De DSA beoogt onder meer onrechtmatig ingrijpen door online platforms op verschillende manieren tegen te gaan, door een '*notice and action*'-verplichting te introduceren voor het verwijderen van illegale content en platforms te verplichten om het verwijderen van informatie of gebruikersaccounts te onderbouwen en uit te leggen. Dit sluit aan bij het standpunt van de Nederlandse regering,[47] die onderstreepte dat de platforms bij het reguleren van online content de vrijheid van meningsuiting als uitgangspunt hanteren. Ook wees zij op het belang van transparantie over de wijze van beoordeling van content en de redenen voor het verwijderen daarvan of het blokkeren van profielen van gebruikers. Zij moeten hun besluiten motiveren, en betrokkenen moeten te allen tijde bezwaar kunnen maken tegen dit soort beslissingen, ook bij de rechter.

De overheid houdt een verantwoordelijkheid om te bewaken dat online platforms niet te ver gaan in het beperken van de uitingsvrijheid. Zij moet een gunstig klimaat scheppen voor deelname aan het publieke debat, zodat iedereen zonder angst opinies en ideeën kan uiten. Dit kan ingrijpen in het handelen van online platforms door de overheid rechtvaardigen en onder sommige omstandigheden zelfs verplichten. Dat is het geval wanneer de acties van online platforms ertoe leiden dat elke effectieve uitoefening van de uitingsvrijheid wordt voorkomen, of dat de essentie van het recht op vrijheid van meningsuiting wordt vernietigd.[48] Dit zal niet snel het geval zijn. Als YouTube, een dochteronderneming van Google, een video van een gebruiker verwijdert, zijn er immers legio alternatieven om deze via een andere videowebsite te publiceren.

47 Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 26 643, nr. 782.

48 EHRM 6 mei 2003, *Appleby en anderen t. Verenigd Koninkrijk*, para. 47.

‘De vrije meningsuiting is doorgeslagen op het internet en beperkt de rechten van anderen’

Online pestgedrag, scheldkanonnades op Twitter en de verspreiding van nepnieuws. Internet haalt bepaald niet altijd het beste in ons boven. Mariëtte van Huijstee, coördinator bij het Rathenau Instituut, onderzocht ons internetgebruik en komt met aanbevelingen. ‘We zullen elkaar soms moeten aanspreken op immoreel gedrag, net als in de echte wereld.’

Mariette van Huijstee ging er even goed voor zitten. Tijdens een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer met haar en andere experts over de rol van sociale media in de samenleving had ze net uitgelegd dat het geen goede zaak is als bedrijven of overheden voor ons gaan bepalen wat wel en geen desinformatie is. ‘Het modereren van content is gewoon een hele *tricky business*,’ zei Van Huijstee. Ze is coördinator bij het Rathenau Instituut en had een half jaar eerder met vier collega-onderzoekers het rapport *Online Ontspoord* geschreven over hoe mensen zich online soms misdragen. ‘Er moet democratische controle op die moderatie zijn,’ stelde ze.

Extra push

Betekent dat dat alles toelaatbaar is zolang de wet niet wordt overtreden, vroeg een Kamerlid haar daarop. ‘Kijk als u het zo scherp stelt...,’ begon Van Huijstee haar antwoord. Ze vond inderdaad dat platforms alleen in het geval van ‘illegale content’ over moeten gaan tot het verwijderen van berichten. ‘Maar,’ vervolgde ze, ‘nu is het vaak andersom.’ Berichten die opruiend, ongenuanceerd en schokkend zijn, krijgen vaak meer bereik doordat ze van de algoritmes van die platforms een extra *push* krijgen, legde ze uit. ‘Dat is de andere kant van de medaille,’ vervolgde Van Huijstee. ‘Nee, vrije meningsuiting moet niet worden beknot waar die rechtmatig is, maar we kunnen wel kijken naar de regelaar van welke meningen het grootste podium krijgen.’

Anonimiteit

Die algoritmes zijn uiteindelijk slechts een deel van het probleem, zegt Van Huijstee in een Zoom-gesprek, twee maanden na het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer. In het rapport dat ze met haar collega's maakte, had ze al vastgesteld dat burgers zich op internet om veel meer redenen sneller misdragen dan in de echte wereld. Zo schelden mensen elkaar op straat niet zo snel uit voor van alles en nog wat, terwijl ze daar in de anonimiteit van sociale media minder moeite mee lijken te hebben.

Internet is volgens Van Huijstee van oudsher een plek waar de overheid zich in principe niet bemoeit met wat er gebeurt. 'Het is een vrijplaats voor meningen, zonder censuur.' En dat is prachtig, vervolgt ze, 'maar inmiddels wordt het steeds duidelijker dat die vrije meningsuiting online is doorgeslagen en dat het de vrijheden en rechten van anderen beperkt. Veel kinderen worden gepest en ook veel volwassenen mijden de online wereld uit vrees voor bijvoorbeeld een golf van hatelijke tweets.'

Elkaar aanspreken

Van Huijstee pleit ervoor dat we met elkaar gaan afspreken wat we wel en niet toelaatbaar gedrag vinden op internet. 'Dat hebben we nog nauwelijks gedaan en is hard nodig. Eigenlijk zitten we als het om ons internetgebruik gaat pas in onze pubertijd,' legt ze uit. 'Rond de eeuwwisseling waren we nog peuters. Het grote publiek maakte kennis met het web en vond het prachtig wat er allemaal mogelijk was. Maar inmiddels blijkt er ook een duistere kant aan te zitten. Daar zullen we iets tegen moeten doen.'

'Nee, vrije meningsuiting moet niet worden beknot waar die rechtmatig is, maar we kunnen wel kijken naar waarom schokkende meningen het grootste podium krijgen op sociale media.'

Mensen die vervallen in online scheldkanonnades krijgen nu te weinig tegenspraak, zegt Van Huijstee. 'Iemand die in het café begint te schelden, zal door anderen worden aangesproken. Anders zal diegene zich nog minder geremd voelen en zal het uit de hand lopen. Op veel online platforms is dat nu gaande. Net als in het café zullen we elkaar daarom ook in de online wereld soms moeten aanspreken op immoreel gedrag.'

Preventie

Ook de overheid kan daar een rol in spelen, zegt Van Huijstee. ‘Nu voelt die zich vaak handelingsverlegen. Doordat internet altijd die vrijplaats is geweest, zijn politie en justitie huiverig. Ze willen niet het verwijt krijgen dat ze de vrije meningsuiting inperken.’ Probleem is dat er bij overheidsingrijpen te snel wordt gedacht aan surveillance, censuur of strafrechtelijke vervolging, vindt Van Huijstee. ‘Er zijn ook andere, meer preventieve maatregelen.’ Ze maakt nog een vergelijking met de echte wereld. ‘Als je wilt dat mensen minder hard autorijden, kun je boetes uitdelen, maar je kunt in bepaalde straten ook verkeersdrempels plaatsen. Zulke drempels kunnen we ook online plaatsen.’ Zo zouden agenten zich wat haar betreft vaker op platforms kunnen begeven, zonder direct in te grijpen. ‘Zoals wijkagenten dagelijks op straat rondes maken, zo zouden ze ook in bepaalde Telegram-groepen aanwezig kunnen zijn. Niet heimelijk, maar gewoon door zich als agent aan te melden. Dat kan een duidelijk signaal geven. Zoals mensen zich op straat misschien soms ook wat meer geremd voelen als ze verderop een wijkagent zien staan.’

Eisen aan algoritmes

Daarnaast zouden overheden met regelgeving eisen kunnen stellen aan de algoritmes van de platforms, zodat bepaalde schadelijke berichten zich niet meer zo razendsnel online kunnen verspreiden. ‘Ook dat kan preventief werken, en die regelgeving is zelfs al in de maak,’ vervolgt ze. ‘De Europese Commissie staat op het punt om de zogeheten Digital Service Act in te voeren. Hoe die er precies uit komt te zien is nog niet zeker, maar het lijkt er sterk op dat de grootste online platforms verplicht zullen worden om de impact van hun activiteiten op de samenleving te onderzoeken. Daar waar die impact negatief is, zullen ze maatregelen moeten nemen om die te verminderen. Vervolgens zullen ze daar verantwoording over moeten afleggen, zodat er democratische controle mogelijk is.’

Dat is een belangrijke stap, vindt Van Huijstee: ‘Facebook en Twitter kunnen de verantwoordelijkheid dan niet meer bij hun gebruikers leggen. Zij zullen moeten erkennen dat zij een platform bieden aan schadelijke content. Ook zullen ze waarschijnlijk transparant moeten zijn over de werking van hun algoritmes, zodat die waar nodig kunnen worden aangepast.’

Geen censuur

Schadelijke content hoeft niet gecensureerd te worden, vervolgt Van Huijstee. ‘Mensen mogen geloven in een complottheorie en mogen daar ook over berichten. Maar als bepaalde content de samenleving dreigt te ontwrichten, dan zouden online platforms de verspreiding ervan wel moeten inperken door hun algoritmes aan te passen of door bijvoorbeeld *like buttons* anders in te stellen.’

Open en democratisch debat

En ook dat kan weer onbedoelde bijeffecten hebben, erkent Van Huijstee. Je kunt ook klokkenluiders of dissidenten in dictatoriale landen in de wielen rijden, door hun berichten minder zichtbaarheid te geven. ‘Dat maakt het inderdaad heel ingewikkeld,’ zegt Van Huijstee. ‘Want waar vind je de balans?’ Een passend antwoord zegt ze niet te hebben. ‘En dat bestaat misschien ook wel niet. Zeker is wel dat de huidige situatie evenmin wenselijk is. Nu laten we enkele grote private partijen bepalen wat we online wel en niet te zien krijgen. Partijen die overigens heel veel over ons weten en ons gedrag kunnen sturen met behulp van die slimme algoritmes. We zullen hen moeten afremmen. En nee, het is niet eenvoudig om vast te leggen wanneer welke maatregel wel of niet moet worden genomen. Maar over zulke dilemma’s zullen we wel een open en democratisch debat moeten voeren, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer.’

En dan zou het volgens Van Huijstee zomaar kunnen dat we over een tijdje constateren dat sommige platforms de kraan wel erg dicht hebben gedraaid. ‘Als we het daar dan over eens zijn dan kunnen we zeggen dat de kraan weer een beetje open moet, omdat de vrije meningsuiting nu wel erg in het nauw is geraakt. Dit is niet een kwestie van even aftikken; het zal een continu proces zijn dat we voortdurend in de gaten moeten blijven houden.’

Transparant

Of dat proces überhaupt van start zal gaan, is nog even spannend, zegt Van Huijstee tot slot. ‘Het valt of staat bij hoe stevig die Digital Service Act opgetuigd zal worden. Pas als de grote online platformen echt transparant moeten worden en verplicht worden hun negatieve effecten op de maatschappij aan te pakken, zal die wet betekenisvol zijn. Pas dan zal Facebook – dat inmiddels Meta heet – de interne onderzoeken die ze hebben gedaan naar het effect van Instagram op tienermeisjes openbaar moeten maken. Nu kwam dat pas naar buiten toen *The Wall Street Journal* interne documenten kreeg toegespeeld van klokkenluider Francis Haughen. Dat kan echt niet meer.’

4. Mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid en bedrijven

Deze jaarrapportage richt zich voornamelijk op gedragingen van burgers, die verantwoordelijk zijn voor de meeste gevallen van online en offline agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren. Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 zijn bij agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren verschillende mensenrechten in het geding. De uitingsvrijheid en de ontvangstvrijheid spelen hierbij een centrale rol. Deze mensenrechten brengen voor de overheid verschillende verplichtingen met zich mee.

Vanuit het recht op vrijheid van meningsuiting is een kernverplichting van de overheid dat zij een gunstige en stimulerende omgeving (*'avourable and enabling environment'*) creëert voor vrije meningsuiting en deelname aan het publieke debat.[49] Om dat te bereiken, moet de overheid diverse maatregelen nemen om de veiligheid van journalisten en media-actoren te beschermen. Deze maatregelen gaan over preventie, bescherming en vervolging van daden van agressie en intimidatie.

Om te kunnen weten of beleid het gewenste effect heeft, is goed inzicht in de aard en omvang van agressie en intimidatie nodig. Het onderzoek naar agressie en intimidatie tegen journalisten, dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitvoert in opdracht van de regering, kan daaraan bijdragen. Daarbij gaat het WODC ook kijken naar welk type daders hierbij betrokken is en welke preventieve en strafrechtelijke maatregelen verder genomen kunnen worden. Het rapport wordt begin 2023 verwacht. Ook komt er een onderzoek naar de oorzaken van de polarisatie in de samenleving.[50] Dit is belangrijk om inzicht te krijgen in de oorzaken van de toenemende agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren, en om maatregelen te kunnen nemen om dat te voorkomen.

49 Comité van Ministers van de Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2016)4, supra (noot 4), par. 12-13.

50 *Kamerstukken I*, 2021-2022.

4.1 Preventie

De overheid moet agressie en intimidatie jegens journalisten en media-actoren zoveel mogelijk zien te voorkomen. Dat moet zij doen door bewustzijn te creëren over de ontoelaatbaarheid van agressie en intimidatie en de gevolgen daarvan, en door een effectief wettelijk kader te implementeren dat de voorwaarden schept voor effectieve en veilige deelname aan het publieke debat in een pluriform medialandschap.

Bewustwording

Het proces van bewustwording over de belangrijke rol van journalisten en andere media-actoren in een democratische samenleving is nog volop gaande. Hetzelfde geldt voor de bewustwording van normen die online gelden. De overheid besteedt al aandacht aan 'mediawijsheid'. In 2008 is het Netwerk Mediawijsheid gestart op initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W). Het doel van dit netwerk is om mensen wegwijs te maken in een samenleving waarin (online) media een steeds grotere rol spelen, en om de schaduwkanten van (sociale) media tegen te gaan.[51] Het netwerk ontvangt jaarlijks subsidie van het ministerie om zijn activiteiten te bekostigen.

Uit de verplichting van de overheid om voor een gunstig klimaat voor het publieke debat te zorgen volgt dat de overheid meer bewustwording moet creëren over de oorzaken en de gevolgen van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren. Waardoor komt het dat het maatschappelijke debat de afgelopen jaren zo verruwd is, en dat burgers zich vrij voelen om op sociale media agressieve en intimiderende berichten te delen? En wat betekent het dat het recht van burgers om informatie te ontvangen door die agressie en intimidatie onder druk staat? Het is aan de overheid om normerend op te treden en burgers duidelijk te maken welke gevolgen hun (online) uitspraken kunnen hebben. De overheid zou hierin een actievere rol kunnen aannemen.

Wettelijke maatregelen

Om het dreigen met rechtszaken die deelname aan het publieke debat ontmoedigen of zelfs onmogelijk maken aan te pakken, bestaat in Nederland geen specifieke wetgeving. Deze dreiging met juridische procedures wordt ook in Nederland soms aangeduid met de Engelse afkorting SLAPP: *Strategic Lawsuit Against Public Participation*. In theorie zouden SLAPPs onder misbruik van procesrecht kunnen vallen, maar rechters nemen niet snel aan dat daar sprake van is. Als uitgangspunt geldt namelijk dat het recht op toegang tot de rechter moet worden gewaarborgd. Er liggen op nationaal niveau geen plannen om specifieke wetgeving tegen SLAPPs te ontwikkelen. Het Europees Parlement heeft eerder al zijn zorgen geuit over het gebrek

51 www.netwerkmediawijsheid.nl.

aan anti-SLAPP-wetgeving in EU-lidstaten.[52] De Europese Commissie onderzoekt daarom nu de mogelijkheden om dit via EU-wetgeving te regelen.[53]

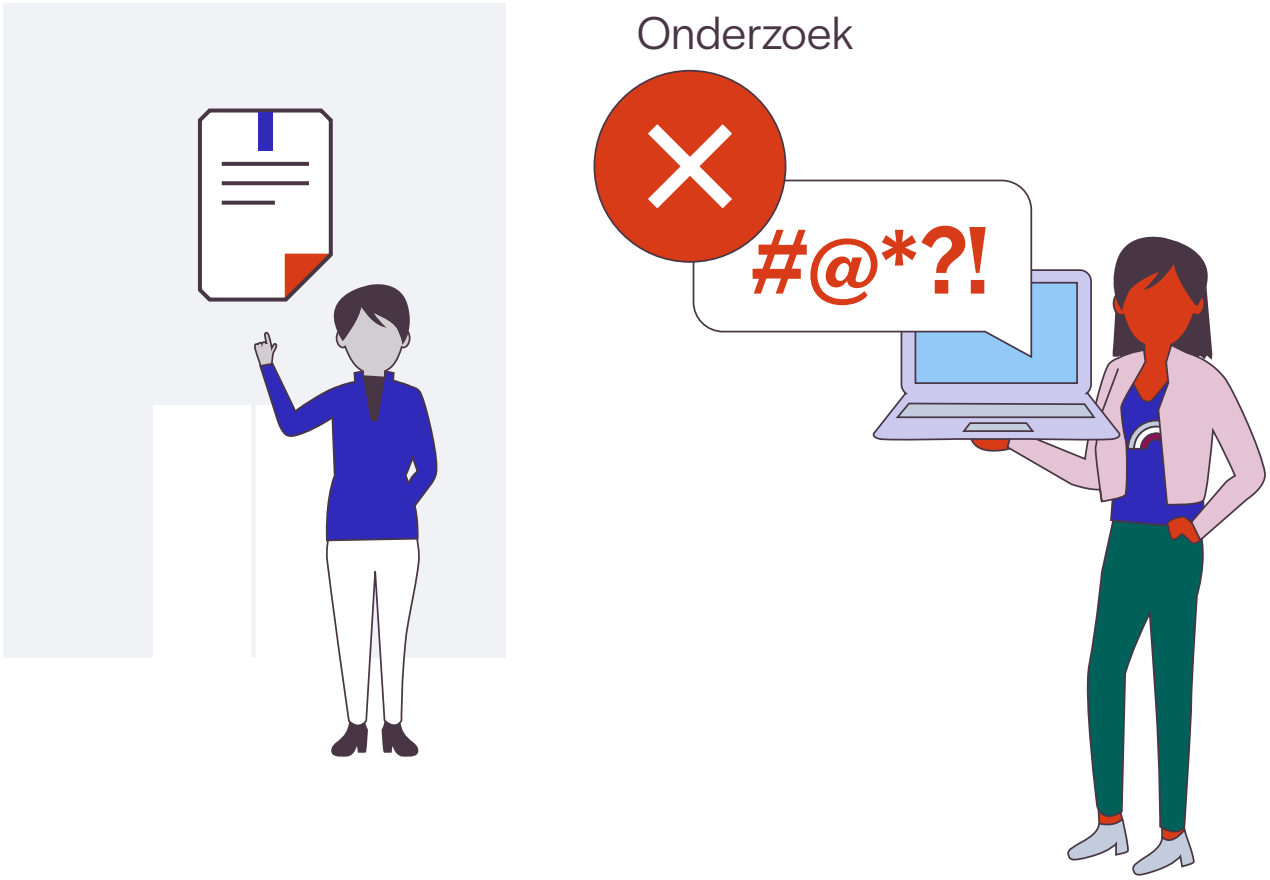
'Doxing' is op dit moment niet (goed) strafrechtelijk aan te pakken, omdat er vaak geen sprake is van een concrete bedreiging met een misdrijf of van een stelselmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Desalniettemin zijn de gevolgen van doxing ernstig. Ook is het een groeiend probleem. Het kabinet wil het delen van persoonsgegevens met als doel te intimideren strafbaar stellen. De Raad van State heeft op 9 mei 2022 zijn advies over het wetsvoorstel gepubliceerd.[54]

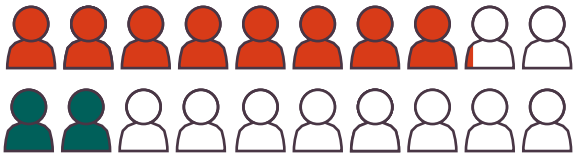
52 'EU-regels nodig voor tegengaan misbruik van procesrecht gericht tegen kritische geluiden', www.europaparl.europa.eu, 11 november 2021.

53 'EU-regels nodig voor tegengaan misbruik van procesrecht gericht tegen kritische geluiden', www.europaparl.europa.eu, 11 november 2021.

54 Raad van State, 9 mei 2022, Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten (strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden); zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 35 564, nr. 13 en https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/02/25/delen-van-persoonsgegevens-met-als-doel-intimidatie-wordt-strafbaar.

Onderzoek





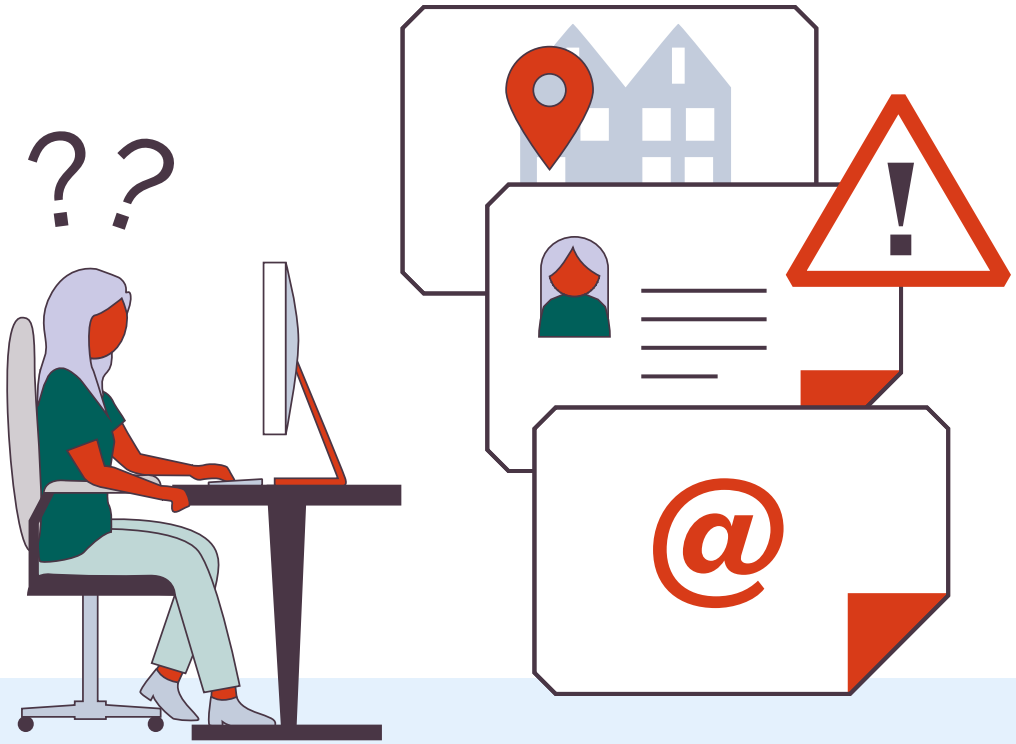
83%

vindt dat de overheid sociale media bedrijven via Nederlandse wetgeving moet verplichten om **berichten die aanzetten tot haat, geweld, of discriminatie te verwijderen**

20%

vindt dat **bedrijven dit zelf moeten weten**

Onderzoek



93%

vindt dat **‘doxing’**, het online verspreiden van adresgegevens zonder toestemming, **verboden moet worden**

Minstens zo belangrijk als de aanpak van doxing is dat er maatregelen komen om identificerende gegevens uit bepaalde (openbare) bronnen beter af te schermen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft er herhaaldelijk op gewezen dat dergelijke gegevens, waaronder woonadressen, eenvoudig kunnen worden verkregen uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) en het Kadaster. Deze gegevens kunnen vervolgens gebruikt worden voor intimiderende doeleinden.[55] Er zijn inmiddels stappen gezet. Sinds 1 januari 2022 worden de woonadressen van zzp'ers in het Handelsregister standaard afgeschermd.[56] Veel freelancejournalisten en andere media-actoren verrichten hun werkzaamheden vanuit huis. Hun woonadres komt dus overeen met het vestigingsadres, dat nog wel openbaar is. Voor hen heeft het afschermen van het woonadres dus maar weinig zin.[57] In de praktijk schermt de KvK vestigingsadressen nu af als er sprake is van een concrete dreiging, ook al is hiervoor nog geen wettelijke grondslag.

Die wettelijke grondslag lijkt er wel te komen met een voorgestelde wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008. De internetconsultatie over dit voorstel is op 21 maart 2022 gesloten. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk een vestigingsadres op verzoek af te schermen als dit noodzakelijk is vanwege een concrete dreiging en in situaties waarin dreiging waarschijnlijk is als gevolg van een bepaalde beroepsuitoefening en het vestigingsadres gelijk is aan het woonadres.[58] Dat laatste kan dan opgaan voor journalisten, politici en (bepaalde) experts. Het is belangrijk dat de groep te beschermen personen niet te nauw wordt gedefinieerd.

Verder zijn via het Kadaster per adres gegevens op te vragen over de eigenaren van een pand, bijvoorbeeld naam, geboortedatum, burgerlijke staat en financiële gegevens over de aankoopprijs van het pand en de hypotheek. Iedereen kan deze gegevens tegen betaling verkrijgen. De AP heeft eerder al gezegd voor deze onbeperkte inzagemogelijkheid geen noodzaak te zien. Zij heeft de regering gewezen op de mogelijkheid om vooraf te checken of iemand een gegronde reden heeft om gegevens uit het Kadaster op te vragen.[59] Op dit moment liggen er echter geen plannen om een dergelijke 'doelbindingscheck' in te voeren.

55 Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies consultatiewetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden*, 13 december 2021.

56 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/01/woonadressen-afgeschermd-in-handelsregister-per-1-januari-2022.

57 Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies over het concept voor wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake standaard afschermen woonadressen*, 28 juni 2021, p. 3.

58 Voorgesteld artikel 51 lid 3 en lid 4 Handelsregisterbesluit 2008.

59 Autoriteit Persoonsgegevens, *Adviesaanvraag over het gemak waarmee gegevens te raadplegen zijn*, 6 juni 2017.

‘Eigenlijk zou ik me actiever moeten wapenen tegen nepnieuws’

Skylar Liu (20) is student mbo Marketing, journalistiek en communicatie in Utrecht. Ze heeft veel interesse in het nieuws, maar is soms onzeker over wat wel en niet waar is. ‘Er is heel veel misinformatie in omloop. Dat is heel schadelijk.’

Het was tijdens de les Spaans op school, vertelt Skylar Liu halverwege het gesprek via Zoom. ‘In het najaar van 2021.’ Uit het niets vertelde de lerares ineens aan de klas met derdejaarsstudenten mbo Marketing, Journalistiek en Communicatie over een gesprek dat ze eerder die week had met haar buurvrouw.

Onomwonden zei die buurvrouw dat het allemaal onzin was wat de NOS dagelijks de wereld in slingert. Daarom haalde zij haar nieuws alleen nog maar uit bepaalde groepen van de berichtenapp Telegram. De verhalen van reguliere media kwamen er bij haar niet meer in. En de door de overheid voorgeschreven coronavaccinaties had zij vanzelfsprekend niet genomen.

In dubio

Zelf had de lerares Spaans de eerste twee prikken wel gehad. Maar ze was al een tijdje in dubio over wat ze nou eigenlijk vond van het coronavaccinatie-programma. Een booster wilde ze dan ook niet nemen, en eigenlijk was ze ook gevoelig voor wat die buurvrouw haar allemaal vertelde over de pers. Hoe wist zij zo zeker dat het klopte wat de NOS en andere mainstream media allemaal zeiden?

Ze schrok meteen van die gedachte, zei ze tegen de klas. Natuurlijk zou ze de NOS blijven volgen. Maar ze stond er wel even versteld van hoe zij zo snel aan het twijfelen gebracht kon worden. In de

klas moedigden de meesten leerlingen haar aan inderdaad niet te twijfelen aan de NOS.

Geen twijfel

Ook de 20-jarige Skylar Liu dacht daar zo over. Over vaccinaties twijfelde zij al lang niet meer en ze had vol overtuiging de coronaprikken genomen. Vooraf had ze stukken op de website van de Rijksoverheid gelezen, en eerder had ze voor een schoolopdracht verschillende vaccinatiestandpunten onderzocht. Ook de complottheorieën. ‘Maar het verhaal dat je een microchip toegediend zou krijgen, daar geloof ik uiteraard niets van,’ zegt ze glimlachend. ‘Ik wil mijn ouders beschermen. Als ik met vaccinaties hen veilig kan houden dan doe ik dat.’

Sceptisch

Dat ze geen twijfels heeft over het vaccinatie-programma, wil echter niet zeggen dat Liu soms sceptisch is over die mainstream media. Net als haar lerares Spaans kan ook zij snel in onzekerheid worden gebracht, zegt ze. Het nieuws volgt ze vooral via de Instagram-kanalen van *De Correspondent, de Volkskrant, OneWorld* en *Brandpunt+*. Daarnaast kijkt ze dagelijks op de NOS-app van haar telefoon.

Natuurlijk leest ze die stukken niet steeds met een stemmetje in haar achterhoofd of het allemaal wel waar is wat er staat. En nee, ze gelooft zeker niet dat journalisten opzettelijk leugens verspreiden. ‘Maar dat wil natuurlijk niet zeggen dat hun berichtgeving altijd volledig objectief is geschreven.’

‘Door het verspreide nepnieuws dat Chinezen het virus de wereld in hadden gebracht, voelde ik me vaak onveilig. Ik werd zelfs op straat nageroepen.’

Niet volledig objectief

Die twijfels werden bevestigd toen ze in 2021 voor een schoolopdracht het boek *Het zijn net mensen* van Joris Luyendijk las. Hij maakt daarin duidelijk dat het nieuws minder stellig is dan het soms wordt gebracht. Zo vertelt Luyendijk hoe hij als corres-pondent Midden-Oosten op tv vaak vertelde wat er gaande was in het land alsof hij alles zelf grondig onderzocht had. In werkelijkheid had hij echter niet heel veel meer informatie voor handen dan de berichten van internationale persbureaus die de redactie hem vanuit Nederland vooraf had gestuurd.

In de uitzending deed hij echter alsof hij de redactie en de kijkers thuis informeerde. Dat stak dus een beetje anders in elkaar.

Veel nepnieuws

'Ik kan niet zeggen dat ik daarna heel anders het nieuws ben gaan volgen,' vervolgt Liu. 'Ook wapen ik me sindsdien niet actiever of meer tegen misinformatie. Maar dat zou ik eigenlijk wel moeten doen. Er is heel veel nepnieuws in omloop. Dat is heel schadelijk.' Ze denkt even na. 'Kijk, ik was voor dit interview een half uur te laat. Ik meende dat we om half een hadden afgesproken en niet om twaalf uur. Dat deed ik niet expres, maar het gebeurde wel. Zo kan een journalist ook per ongeluk verkeerde informatie delen.' Maar ja: hoe kun je dat checken? 'Eigenlijk zou je alle gedeelde feiten zelf moeten controleren, maar dat is niet te doen.'

Informatie checken

En natuurlijk is het checken van informatie juist de verantwoordelijkheid van journalisten, zegt Liu. 'Als ze dan een fout maken, moeten ze die zelf rechtzetten. Maar ik vind dat ook lezers een verantwoordelijkheid dragen. Als iemand in mijn vriendenkring bijvoorbeeld iets over corona tegen me zegt waarover ik zo mijn twijfels heb, dan controleer ik dat ook. Dus waarom zou je dat dan niet ook bij de journalistiek doen?'

Onveilig

Dat het fout kan gaan met misinformatie ziet Liu al jaren. Er gaan in Nederland vele verhalen rond over Aziaten, zegt ze. Zeker in de eerste coronamaanden in 2020 werd dat heel heftig. Chinezen zouden het virus de wereld in hebben gebracht, zo werd verteld. 'Toen heb ik me vaak onveilig gevoeld,' zegt Liu. Op straat werd ze soms nageroepen. En op sociale media werd gezegd dat je moest uitkijken met het bestellen van Chinese maaltijden, omdat je dan covid zou krijgen. 'Dat soort berichten raken me altijd.' Ook voor corona werd er al eens een bericht verspreid dat Aziatische maaltijden gevaarlijk zijn voor zwangere vrouwen. Omdat Aziaten hun handen niet zouden wassen en hun keukens niet goed schoonmaken, zouden er bacteriën in het eten zitten. 'Flauwekul natuurlijk. En makkelijk te weerleggen. En toch is zo'n stuk heel schadelijk. Zelfs als lezers dat niet direct geloven, kan het beeld toch blijven hangen.'

Toen ze op school vorig jaar les kreeg over sociale media, hoefden ze haar over de gevaren ervan weinig meer te vertellen, zegt ze glimlachend. 'Zelfs door berichten die feitelijk wel kloppen kun je een heel verkeerd wereldbeeld krijgen,' zegt ze. 'Mensen lijken op Instagram alleen maar te vertellen over hun wereldreis en over de belangrijke personen die ze vandaag weer hebben ontmoet. Zulke berichten kunnen me echt onzeker maken.'

Sociale media ook positieve kanten

Ironisch genoeg zegt Liu door die lessen op school juist een positiever beeld van sociale media te hebben gekregen. ‘In plaats van modellen en *influencers* kun je ook heel andere groepen volgen.’ Neem de Instagram-berichten van VHTO, een expertise-centrum over genderdiversiteit, waar Liu stage-loopt. ‘Die zijn juist heel leerzaam. Sociale media hebben zeker niet alleen een zwarte kant. Bovendien kun je door alle nieuwe technieken veel meer zelf doen. Vroeger kon je alleen met heel dure apparatuur video’s en foto's maken, nu doe je dat met je smartphone. Prachtig. Waar je vroeger afhankelijk was van uitgeverijen, kan je nu vanachter je bureau je eigen verhalen op ontelbare platformen publiceren. Hoe leuk is dat!’

4.2 Bescherming

Op basis van mensenrechten heeft de overheid een verplichting om journalisten en andere media-actoren op effectieve wijze te beschermen tegen agressie en intimidatie door andere burgers.
Dit begint met het geven van het goede voorbeeld: overheidsfunctionarissen mogen de veiligheid van journalisten en andere media-actoren niet in gevaar brengen door hun integriteit en geloofwaardigheid te ondermijnen. Dat betekent ook dat zij gevallen van agressie en intimidatie jegens hen publiekelijk en onvoorwaardelijk moeten veroordelen, ongeacht uit welke hoek het komt. Als politici zich negatief uitlaten over journalisten of experts door hun onafhankelijkheid of deskundigheid in twijfel te trekken, kan dat een voedingsbodem voor wantrouwen jegens hen zijn, en zelfs aanleiding zijn voor agressie en intimidatie. Politici hebben een ruime vrijheid van meningsuiting, maar tegelijkertijd de maatschappelijke verantwoordelijkheid om te voorkomen dat zij met hun uitspraken schade aanrichten. Het is dan ook belangrijk dat de regering en volksvertegenwoordigers zich publiekelijk (blijven) uitspreken tegen dergelijke opmerkingen en toespelingen. Daarbij zouden zij ook moeten wijzen op het belang van de uitingsvrijheid en de ontvangstvrijheid.

Daarnaast moet de regering concrete maatregelen nemen om de algemene bescherming van deze groepen te bevorderen, onder meer door werkgevers aan te sporen om bescherming te bieden aan hun werknemers. In sommige gevallen moet de overheid maatregelen nemen om journalisten en media-actoren te beschermen tegen een inbreuk op hun mensenrechten. De overheid is hiertoe verplicht wanneer zij weet, of behoort te weten, dat er reële en concrete dreigingen zijn ten aanzien van het leven of de integriteit van een persoon.

Waar het gaat om journalisten en andere media-actoren die een werkgever hebben, ligt ook daar een verantwoordelijkheid om te zorgen voor een veilige werkomgeving. Werkgevers kunnen werknemers voorbereiden op media-optredens en zorgen voor een integraal (sociaal) veiligheidsplan, dat aangeeft wat werknemers kunnen doen in het geval van agressie en intimidatie en waar zij terecht kunnen met een melding. Wanneer er een incident van agressie of bedreiging heeft plaatsgevonden, is het zaak dat de werkgever achter de getroffen werknemer staat en ondersteuning biedt bij vervolgstappen, zoals melding maken van het incident en mogelijk aangifte. Vervolgens is het van belang dat de werkgever ook op lange termijn nazorg biedt, zoals professionele begeleiding of advies.

Algemene beschermende maatregelen

De uitkomsten van een onderzoek uit 2017 naar bedreigingen van journalisten[60] leidde tot concrete maatregelen om hun bescherming te verbeteren.

60 A. Brenninkmeijer & M. Odekerken, *Een dreigend klimaat: Verslag van het onderzoek 'Bedreigingen van Nederlandse Journalisten*, 16 juni 2017.

Er is een Stuurgroep Agressie en Geweld tegen Journalisten opgericht, die bestaat uit de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Genootschap van Hoofdredacteuren en de NVJ. De stuurgroep heeft 'PersVeilig' in het leven geroepen. Dit initiatief zet zich in om de positie van journalisten te versterken tegen agressie en geweld op straat, op sociale media en via juridische claims. Daartoe biedt PersVeilig een pakket aan (preventieve) maatregelen, waaronder weerbaarheidstrainingen voor journalisten, juridische ondersteuning, beschermingsmaterialen en camera's.[61] De overheid is op verschillende manieren betrokken bij dit initiatief. De politie en het OM hebben zich gecommitteerd aan opsporings- en vervolgingsafspraken, die zijn neergelegd in het PersVeilig Protocol.[62] Ten tweede steunt de overheid PersVeilig met (structurele) financiering.[63] Daarmee kunnen bijvoorbeeld voorzieningen beschikbaar komen voor freelancejournalisten om hun veiligheid te beschermen, zoals alarmknoppen, steekwerende vesten en camerasystemen. De betrokken partijen ervaren de samenwerking binnen de stuurgroep en PersVeilig als zeer constructief.[64] De korte lijnen tussen de journalistieke sector en de politie en het OM maken het mogelijk om snel in te schatten of in een bepaalde situatie aangifte gedaan moet worden. Ook kunnen journalisten de politie bellen voordat zij naar een bepaalde demonstratie of 'moeilijke' wijk gaan. De politie geeft hun dan een risico-inschatting, door hen te vertellen wat zij kunnen verwachten en waar zij rekening mee moeten houden. Dit helpt journalisten om een betere risicoanalyse te maken.

Op dit moment heeft de overheid nog geen specifieke maatregelen genomen om de bescherming te vergroten van experts die zich uiten in de – sociale – media. Voor wetenschappers heeft de Vereniging van Nederlandse Universiteiten (VSNU) de handreiking 'Aanpak bedreigingen en intimidatie van wetenschappers' gepubliceerd, met maatregelen die medewerkers en de instellingen kunnen ondersteunen.[65] Ook hebben universiteiten afgesproken om incidenten standaard te melden, om te laten zien dat bedreiging en intimidatie altijd onacceptabel zijn. Daarnaast zullen zij voorzien in trainingen in online weerbaarheid en psychosociale hulp. Universiteiten gaan een platform 'WetenschapVeilig' oprichten, naar het model van PersVeilig. De regering heeft aangekondigd om WetenschapVeilig te ondersteunen door cofinanciering. Een punt van zorg is dat er nog onvoldoende specifieke aandacht is voor bedreiging van vrouwelijke journalisten, experts en politici.

61 T. Bruning (NVJ), Bijdrage voor rondetafelgesprek Media en Persvrijheid 1 juli 2021.
62 PersVeilig Protocol, 1 oktober 2019.
63 *Kamerstukken II* 2020/21, 35570, VI, nr. 104.
64 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over agressie en bedreiging tegen journalisten, kenmerk 3630684, 19 november 2021, p. 2.
65 Vereniging van Universiteiten (VSNU), *Handreiking 'Aanpak bedreigingen en intimidatie van wetenschappers'*, oktober 2021.

Beschermende maatregelen bij concrete dreiging

Het Stelsel Bewaken en Beveiligen is gericht op het beschermen van personen tegen wie een dreiging bestaat. Dit geldt dus ook voor journalisten en andere media-actoren. Het doel is het voorkomen van ernstige schending van de lichamelijke integriteit.[66] Het stelsel bestaat uit een verzameling van regelgeving en (werk)afspraken die gericht zijn op het voorkomen van aanslagen op personen, objecten en diensten. Het stelsel regelt op welke manier bedreigde personen beveiligd moeten worden en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is namens de minister van J&V verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel. De NCTV werkt daarbij samen met het OM, de politie, lokale overheden, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en ministeries.

Binnen het stelsel staat de eigen verantwoordelijkheid van personen voorop. Dat betekent dat iedereen zelf de nodige voorzorgsmaatregelen moet treffen, zoals het installeren van goede sloten of een inbraakalarm. In de tweede plaats dienen werkgevers en opdrachtgevers maatregelen te treffen om te voorkomen dat de veiligheid van medewerkers en opdrachtnemers in gevaar komt als gevolg van hun werkzaamheden. Wanneer de dreiging en het risico echter zo groot zijn dat betrokkenen en hun werkgevers er geen weerstand tegen kunnen bieden, kan een beroep op de overheid worden gedaan.
Dat begint altijd met een melding, zoals een aangifte bij het politiebureau. De politie beoordeelt de bedreiging en neemt, indien nodig, passende beveiligingsmaatregelen. Deze beveiligingsmaatregelen kunnen veel verschillende vormen aannemen. Zij lopen uiteen van relatief lichte maatregelen tot intensieve persoonsbeveiliging, afhankelijk van de aard van de dreiging. De laatste jaren neemt het aantal personen dat langdurig en intensief wordt beveiligd toe.[67] Onder hen bevinden zich journalisten en andere media-actoren.

In het geval van een aanslag op een beveiligde persoon moet de overheid altijd onderzoeken of de individuele beschermingsmaatregelen voldoende waren. Als blijkt dat dat niet het geval is, kan er sprake van zijn dat de overheid haar positieve verplichting om de mensenrechten van deze persoon te beschermen heeft geschonden. De moord op Peter R. de Vries, journalist en vertrouwenspersoon in een groot strafproces, in juli 2021 gaf aanleiding tot veel vragen over de mate van bescherming die hij kreeg. Op verzoek van toenmalig minister van J&V Ferd Grapperhaus is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in augustus 2021 een onderzoek gestart naar de beveiligingssituaties van De Vries,

66 Artikel 1-circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019.

67 Rapport van de Adviescommissie toekomstbestending bewaken en beveiligen, oktober 2021, p. 15.

en van anderen die betrokken waren bij het strafproces en zijn vermoord.[68]

Bescherming van vrouwelijke journalisten en media-actoren

Er zijn nog geen specifieke maatregelen voor de bescherming van vrouwelijke journalisten en media-actoren. Zij zijn extra vaak doelwit van agressie en intimidatie, die bovendien anders (seksistisch) van aard zijn. Dat geldt te meer voor vrouwen van kleur. Zij voelen zich niet altijd veilig om te praten over de bedreigingen die zij ontvangen. De meldings- en aangiftebereidheid is laag, omdat zij vaak denken dat het incident niet ernstig genoeg was of dat er toch niets mee wordt gedaan. De lage meldingsbereidheid heeft ook te maken met een gebrek aan een open, veilige en diverse werkomgeving, waarin hun ervaringen serieus genomen worden. Er ligt een verantwoordelijkheid voor de regering om dit probleem aan te pakken, door dit aspect van het probleem te erkennen. Ook zou zij werkgevers en opdrachtgevers moeten stimuleren om te zorgen voor de nodige cultuurverandering. Vrouwelijke journalisten geven daarbij aan dat er ook behoefte is aan cursussen en trainingen die specifiek gericht zijn op vrouwen, aan gesprekken met collega's en leidinggevenden en aan meer toezicht op sociale media.[69]

4.3 Vervolging

Verschillende uitingen en gedragingen waarmee journalisten en andere media-actoren mee te maken krijgen zijn strafbare feiten. De belangrijkste zijn opruiing, aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, smaad, laster, belediging, bedreiging, belaging (*stalking*), afpersing, afdreiging en mishandeling. Alle uitingen en gedragingen die offline strafbaar zijn, zijn dat online net zo goed.

Als een strafbaar feit is begaan, is het de taak van de politie en het OM om de dader(s) op te sporen en te vervolgen. Er zijn concrete afspraken gemaakt over de opsporing en vervolging van misdrijven tegen bepaalde beroepsgroepen. Om effectief op te treden tegen plegers van misdrijven tegen journalisten zijn opsporings- en vervolgingsafspraken neergelegd in het PersVeilig Protocol. Daarin is vastgelegd dat voor journalisten een vergelijkbaar regime geldt als voor personen met een publieke taak. Dat betekent dat de politie en het OM ook hoge prioriteit geven aan de opsporing en vervolging van (gewelds)misdrijven tegen journalisten. In het algemeen gaat de uitvoering van het PersVeilig Protocol goed.[70] Journalisten hebben een preferente positie in het aangifteproces en agressie- en geweldszaken tegen journalisten worden eenduidig geregistreerd. Ook de NVJ ziet dat aangiftes goed

68 Kamerbrief over feitenonderzoek naar de aanslag op Peter R. de Vries, kenmerk 3506657, 24 augustus 2021.

69 Brief Grapperhaus aan de Tweede Kamer, 19 november 2021, kenmerk 3630684, p. 2.

70 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over agressie en bedreiging tegen journalisten, kenmerk 3630684, 19 november 2021, p. 4.

worden opgepakt, slachtoffers goed op de hoogte worden gehouden van hun aangifte en dat vervolgingen voortvarend worden ingesteld. Dit heeft geleid tot een flink aantal veroordelingen.[71] Dat neemt niet weg dat er af en toe iets misgaat. In die gevallen kan echter via een melding bij PersVeilig of bespreking binnen de Stuurgroep Agressie en Geweld tegen Journalisten vaak snel tot een oplossing gekomen worden. De deelnemers van de stuurgroep ervaren de samenwerking dan ook als zeer constructief.

71 T. Bruning (NVJ), bijdrage voor rondetafelgesprek Media en Persvrijheid, 1 juli 2021.

Effectief normerend overheidsoptreden

Een bekend voorbeeld van effectief normerend overheidsoptreden is de vervolging van 25 personen die in november 2018 discriminerende, opruiende en beledigende berichten plaatsten onder een livestream van een demonstratie tegen Zwarte Piet op de Facebook-pagina van NRC-columniste Clarice Gargard. Volgens de officier van justitie leiden dit soort reacties tot veel maatschappelijke onrust, zeker wanneer het gaat om grote hoeveelheden snel op elkaar volgende reacties ten aanzien van een publiek persoon zoals Clarice Gargard, die bekend is als journalist, publiciste en columniste van NRC Handelsblad. In die gevallen moet het OM normerend optreden en 'markeren waar strafrechtelijke grenzen worden overschreden'.[72] In totaal zijn 24 van de 25 verdachten veroordeeld, waarvan 18 voor opruiing (met en zonder discriminerende aspecten), 3 voor groepsbelediging (discriminatie), 2 voor aanzetten tot discriminatie en 1 voor belediging.

72 'Met hun opruiende uitlatingen riepen de verdachten op tot zwaar geweld tegen demonstranten', www.om.nl, 14 september 2020, en 'Boetes en taakstraffen voor Facebook-reacties richting NRC-columniste', www.rechtspraak.nl, 2 november 2020.

Agressie en intimidatie jegens experts krijgen nog niet dezelfde prioriteit als agressie en intimidatie jegens journalisten. Universiteiten en andere partijen zijn in gesprek met het OM en de politie. Er moet nog blijken of er vergelijkbare afspraken gemaakt kunnen worden als met PersVeilig. De opsporing en vervolging van agressie tegen experts zou meer prioriteit moeten krijgen. Daarvoor is het nodig dat alle schakels in de strafrechtketen op de hoogte zijn van de gemaakte afspraken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Een levendig en stevig publiek debat is een essentieel onderdeel van de democratische samenleving. Het is dan ook van belang dat iedereen daaraan vrij en veilig kan meedoen. Journalisten en andere media-actoren spelen er een grote rol in. Het gaat dus niet alleen om professioneel geschoolde journalisten, maar ook mensen die (online) journalistieke activiteiten verrichten, zoals vloggers, bloggers en columnisten. Ook experts nemen deel aan het maatschappelijke debat; zij zijn steeds vaker zichtbaar in de media en uiten zich ook op sociale media.

'Levendig en stevig' is goed voor de informatievoorziening aan burgers en helpt hen hun eigen gedachten en standpunten in te nemen. Agressie en intimidatie jegens journalisten en media-actoren zijn dat uiteraard niet. Journalisten, experts en politici hebben daar in toenemende mate mee te maken, zeker als zij zich mengen in onderwerpen waarover de meningen zeer uiteenlopen, waardoor groepen in de samenleving tegenover elkaar staan. Tijdens de coronapandemie was dat goed zichtbaar.

Agressie en intimidatie hebben gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting en andere mensenrechten. Het belemmert de vrijheid van journalisten en media-actoren om zich te uiten, en om veilig hun online of offline werk te doen. Net zo zorgelijk is dat dit het recht van burgers om informatie te ontvangen aantast. De ontvangstvrijheid is net zo goed een belangrijk onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Als journalisten en andere publieke figuren in hun werk belemmerd worden door agressie en intimidatie tegen henzelf, of doordat de mensen met wie zij spreken of over wie zij schrijven geïntimideerd en bedreigd worden, heeft dat gevolgen voor de kwaliteit van het nieuws en daarmee voor de informatie die burgers ontvangen. Gevarieerde en betrouwbare informatie stelt mensen in staat te beoordelen of de overheid haar werk goed doet. Ze krijgen inzicht in de politiek, de rechtspraak en de samenleving. Dit stelt hen in staat om een mening over onderwerpen te vormen en deel te nemen aan het democratisch proces, onder andere door hun recht op inspraak en hun kiesrecht uit te oefenen.

De uitingsvrijheid en de ontvangstvrijheid zijn twee kanten van dezelfde medaille. Voor een effectieve bescherming hiervan is het nodig dat schadelijke uitingen, bijvoorbeeld uitingen die oproepen tot agressie en intimidatie jegens journalisten of experts, of die desinformatie bevat die indirect aanleiding is tot agressie of geweld, worden tegengegaan. Dergelijke maatregelen houden dus een beperking in van de vrijheid van meningsuiting, die alleen is toegestaan als aan de daarvoor gestelde voorwaarden is voldaan. Als dat niet het geval is, schaadt dat het levendige en stevige debat.

In deze jaarrapportage is het College ingegaan op agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren, en op het recht van burgers op toegang tot gevarieerde en betrouwbare informatie.

De overheid heeft de plicht om de effectieve uitoefening van het vrijheid van meningsuiting mogelijk te maken en te houden. Dat betekent dat de overheid een gunstig klimaat moet scheppen, ook online, voor deelname aan het publieke debat, bijvoorbeeld door te zorgen voor een voldoende pluriform media-landschap en voor het voorkomen en bestrijden van agressie en intimidatie. Daarnaast moet de overheid ervoor zorgen dat journalisten en andere media-actoren, zoals experts, in vrijheid en veiligheid hun werk kunnen doen.

Niet alleen de overheid heeft een taak. Platform-bedrijven, zoals Google, Meta (voorheen Facebook), Snapchat en Twitter, faciliteren de verspreiding van informatie en daarmee het maatschappelijke debat. Ze faciliteren echter ook de ontsporing van discussies en de verspreiding van schadelijke content die kan leiden tot agressie en intimidatie. Als bedrijf hebben zij hun eigen verantwoordelijkheden om agressie en intimidatie tegen te gaan. Zo dienen zij op te treden tegen oproepen tot agressie en geweld, evenals tegen discriminerende uitingen. Verschillende bedrijven zetten daar al stappen in door schadelijke online content te verwijderen of door het account van gebruikers op te schorten. Dergelijke interventies brengen echter een risico mee op ongerechtvaardigde inperking van de uitingsvrijheid en de ontvangstvrijheid. En dat is schadelijk voor het publiek debat.

Bedrijven die ingrijpen in de vrijheid om informatie te verspreiden en te ontvangen hebben de verantwoordelijkheid transparant te zijn over hun beleid en de uitvoering daarvan. Zij moeten burgers van wie zij de uitingen verwijderen, of aan wie zij de toegang (tijdelijk) ontzeggen, duidelijk informeren.

De overheid heeft tal van maatregelen genomen om de toenemende agressie en intimidatie jegens bepaalde groepen in de samenleving tegen te gaan. Daarbij valt wel op dat er voor sommige groepen meer maatregelen bestaan dan voor andere. Zo staat de agressie en intimidatie jegens journalisten hoog op de politieke agenda, waardoor voor deze groepen al veel wordt gedaan. Voor andere media-actoren, zoals experts, is het beleid nog in ontwikkeling.
Er is ook nog winst te boeken op het terrein van wetgeving. Het College ziet dat de regering al bezig is gaten te dichten, bijvoorbeeld waar het gaat om het afschermen van persoonsgegevens in het Handelsregister en de strafbaarstelling van doxing. Het College moedigt de regering aan om deze wetgevingsprocessen met voortvarendheid door te zetten. Tot slot signaleerde het College de noodzaak voor meer specifieke aandacht voor agressie en intimidatie jegens vrouwelijke media-actoren.

5.2 Aanbevelingen

Aan de overheid:

Randvoorwaarden

- Maak een coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een kabinetsbrede en integrale aanpak van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren, met specifieke aandacht voor risicogroepen.
- Investeer in de capaciteit en kennis van professionals, waaronder rechtshandhavers en hulpverleners, die belast zijn met het tegengaan van agressie en intimidatie jegens journalisten en andere media-actoren.
- Speel een actieve rol in de bewustwording van burgers als het gaat om hun verantwoordelijkheid voor het creëren van een veilig publiek debat.
- Geef als overheidsfunctionarissen en politieke bestuurders het goede voorbeeld en breng de veiligheid van journalisten en experts niet in gevaar door hun integriteit en geloofwaardigheid publiekelijk in twijfel te trekken.

Bescherming

- Versterk de wettelijke bescherming van journalisten en andere media-actoren:
  - Zorg dat het mogelijk wordt om de adresgegevens van alle journalisten en alle andere media-actoren die risico lopen, af te schermen in het Handelsregister en het Kadaster;
  - Behandel met voortvarendheid het wetvoorstel waarin het delen van persoonsgegevens met het doel te intimideren (doxing) strafbaar wordt gesteld;
  - Heroverweeg om specifieke wetgeving tegen Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) te ontwikkelen.
- Maak werkgevers en opdrachtgevers bewust van hun verantwoordelijkheid om hun werknemers en opdrachtnemers te beschermen tegen agressie en intimidatie.

Strafrechtelijke vervolging

- Voer de afspraken over opsporing en vervolging die gemaakt zijn in het kader van PersVeilig consistent uit.
- Geef ook hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en intimidatie jegens andere media-actoren, onder wie experts en wetenschappers.

Desinformatie

- Reguleer de verantwoordelijkheden en verplichtingen van platformbedrijven op Europees en nationaal niveau, waarbij de balans tussen de vrijheid van meningsuiting en de bescherming tegen agressie en intimidatie in overeenstemming is met de mensenrechtelijke normen.
- Zet in op een zorgplicht voor platformen om strafbare en schadelijke content tegen te gaan en om transparantie over hun beleid en de uitvoering daarvan te garanderen.

Aan platformbedrijven:

- Neem verantwoordelijkheid voor het creëren van een veilige online omgeving waarin mensenrechten het uitgangspunt zijn, door:
  - transparant te zijn over het beleid en de wijze waarop aan deze verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven;
  - strafbare uitlatingen, waaronder bedreigingen van journalisten en andere media-actoren, van het platform te verwijderen;
  - adresgegevens van journalisten en andere media-actoren, en andere gevoelige informatie die hen in gevaar brengt, onverwijld te verwijderen.

www.mensenrechten.nl