



Mediapluralisme en mediawijsheid

Een vergelijkende studie

Oktober 2015

Steunpunt Media

Ellen Wauters en Prof. Dr. Peggy Valcke

KU Leuven Centre for IT & IP Law - iMinds



Inhoud

1	Inleiding.....	3
2	Mediapluralisme.....	4
2.1	Raad van Europa.....	4
2.2	Europese Unie	5
2.3	De Lidstaten.....	11
2.3.1	Journalistiek bronnengeheim.....	11
2.3.2	Klokkenluiders als beschermde bronnen	19
2.3.3	De scheiding tussen commerciële en redactionele inhoud	33
3	Mediawijsheid	49
4	Besluit.....	56
5	Bibliografie	59

1 Inleiding

Een divers medialandschap is cruciaal voor een gezonde democratie. Idealiter moet er een waaier van onafhankelijke en autonome aanbieders van inhoud aanwezig zijn en zouden diverse opinies en standpunten van verschillende strekkingen aan bod moeten komen.

Oorspronkelijk werd mediapluralisme vaak verengd tot maatregelen die betrekking hadden op media-eigendom en mediaconcentraties. Maar andere maatregelen, bijvoorbeeld een regelgevend kader dat een effectieve bescherming biedt voor de vrijheid van meningsuiting of bronnenbescherming, zijn net zo belangrijk.

Mediapluralisme kent qua begrip uiteenlopende invullingen. Zo hanteren Europa en de Verenigde Staten ten aanzien van mediapluralisme een verschillende normatieve benadering. Waar de VS eerder van de *'market place of ideas'* vertrekt waarbij regulering enkel dient om een marktfalen te voorkomen, vertrekt Europa eerder van een publieke sfeer, die een actief mediabeleid vanwege de overheid vooropstelt.

De Raad van Europa heeft in de context van mediapluralisme en -concentratie verschillende omvattende beschrijvingen van mediapluralisme uitgewerkt. In de Memorie van Toelichting bij Aanbeveling No. R (99) 1 over maatregelen om mediapluralisme te promoten, definieert de Raad van Europa mediapluralisme als volgt: *"diversiteit van media-aanbod dat wordt weerspiegeld in, bijvoorbeeld, het bestaan van een pluraliteit van onafhankelijke en autonome media (gewoonlijk structureel pluralisme genoemd), en een diversiteit van mediatypes en inhoud (standpunten en meningen) die beschikbaar gemaakt worden voor het publiek"*.¹

In dit rapport bespreken we enerzijds een aantal bestaande maatregelen rond mediapluralisme in verschillende landen, anderzijds de maatregelen die genomen worden zowel op EU-niveau als op nationaal niveau. We bestuderen de landen van het vorige rapport, namelijk Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, om vergelijkingen mogelijk te maken. Omwille van de uitgebreide werkzaamheden op het gebied van mediapluralisme en de hoge morele waarde van haar beslissingen, zullen we kort de meest relevante beleidsdocumenten van de Raad van Europa mee in de analyse betrekken. Bovendien heeft de Raad van Europa een impact op het mediapluralisme beleid van haar Lidstaten door enerzijds beleidsdocumenten aan te nemen zoals aanbevelingen en verklaringen, anderzijds door haar toezicht, via het Europees Hof van de Rechten van de Mens, op de overeenstemming van het mediabeleid van de Lidstaten met normen betreffende mensenrechten en in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting. Gezien de convergentie in de media en de mogelijke impact ervan op mediapluralisme staan we bovendien stil bij de evolutie van nieuwe vormen van reclame en de mogelijke gevolgen ervan voor journalisten en gebruikers. Ten slotte staan we kort stil bij het belang van mediawijsheid in de huidige digitale samenleving, omdat dit enerzijds belangrijk is voor mensen om te weten hoe ze met nieuwe media moeten omgaan, anderzijds om een kritische houding aan te kunnen nemen ten aanzien van deze nieuwe media.

Dit rapport wil een richtsnoer bieden voor wie met media te maken heeft en dit zowel voor beleidsmakers als voor journalisten en hun organisaties.

¹ Raad van Europa (Committee of Ministers), Recommendation No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism and its Explanatory Memorandum, 19 januari 1999.

2 Mediapluralisme

2.1 Raad van Europa

De Raad van Europa heeft een aantal aanbevelingen gepubliceerd die mediapluralisme in de Lidstaten beschermen en promoten. Hoewel deze documenten niet juridisch bindend zijn, geven zij aan Lidstaten toch een aantal principes en strategieën die Lidstaten kunnen implementeren in hun beleid.

Veel van deze aanbevelingen richten zich op de diversiteit van eigendom of diversiteit op het gebied van politieke en culturele beschouwingen. Toch zijn er ook elementen die verwijzen naar de diversiteit van nieuwsinhoud. Zo is er de Aanbeveling van 19 januari 1999 inzake maatregelen ter bevordering van mediapluralisme die herinnert aan het belang van de redactionele onafhankelijkheid van nieuwsredacties. Verder stellen ze een aantal maatregelen voor op het gebied van een divers en origineel aanbod en de versterking van de redactionele en journalistieke onafhankelijkheid, door bijvoorbeeld redactiestatuten of andere instrumenten van zelfregulering.

Hoewel in het *Explanatory Memorandum* wordt benadrukt dat pluralisme wordt aangemoedigd door het bestaan van diverse en autonome eigenaars van televisie en persbedrijven, zal diversiteit van media-eigendom niet noodzakelijk leiden tot diverse output. Zo waarschuwt de Raad dat als media eigenaars vertrouwen op dezelfde bronnen als hun concurrenten, dan zal er een standaardisering van output ontstaan, ondanks de diversiteit van eigendom. Daarom moeten er ook maatregelen genomen worden die verder gaan dan enkel degene die focussen op de restricties van eigendom.

De Aanbeveling van 2007 over mediapluralisme en de diversiteit van media-inhoud richt zich voornamelijk op structureel pluralisme en mediatransparantie. Met betrekking tot de promotie van mediapluralisme en culturele diversiteit, zouden Lidstaten het bestaande wetgevend kader moeten aanpassen, meer bepaald met betrekking tot media-eigendom en moeten ze wettelijke en financiële maatregelen nemen om mediatransparantie, structurele en inhoudelijke diversiteit te garanderen. Daarbij moeten ze onder andere rekening houden met de redactionele onafhankelijkheid van nieuwsredacties. Lidstaten moeten, terwijl ze het principe van de redactionele onafhankelijkheid respecteren, de media aanmoedigen om het publiek te voorzien van een divers aanbod van media-inhoud dat in staat is om een kritisch debat en een bredere democratische participatie van alle lagen van de bevolking te genereren. Daarom moeten er ondersteunde maatregelen genomen worden om de creatie, productie en distributie van audiovisuele, geschreven en alle types van media-inhoud die een waardevolle bijdrage kunnen leveren voor mediapluralisme stimuleren. Zulke maatregelen kunnen ook dienen om de diversiteit te beschermen en promoten, bijvoorbeeld via onafhankelijke nieuwsagentschappen en onderzoeksjournalistiek.

De Raad zelf geeft een aantal maatregelen die genomen kunnen worden. Bijvoorbeeld maatregelen die genomen kunnen worden om diversiteit van inhoud te bevorderen liggen in het verhogen van het bewustzijn omtrent de rol van de media. Lidstaten zouden de training van mediaprofessionals moeten ondersteunen en aanmoedigen. Diversiteit kan opgenomen worden als doel in de charters van mediaorganisaties en in deontologische codes die door de media worden aangenomen.

Naast de aanbevelingen van de Raad van Europa is er ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat toezicht houdt op de naleving van het mediabeleid van de Lidstaten op het gebied van mensenrechten, meer bepaald op het gebied van vrijheid van meningsuiting (artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

2.2 Europese Unie

Het mediabeleid wordt in principe beschouwd als een bevoegdheid van de Lidstaten. Dit houdt in dat de EU qua beleidsmogelijkheden beperkt is. De maatregelen die tot nu toe genomen zijn op het gebied van mediapluralisme, waren gestoeld op principes van harmonisering en het falen van de interne markt (bijvoorbeeld de culturele quota van de Audiovisuele Mediadiensten Richtlijn).²

Ondanks deze beperkingen heeft mediapluralisme altijd een plaats gehad op de Europese agenda. In 1989 werd de eerste Richtlijn Televisie zonder Grenzen aangenomen. De Richtlijn beoogt *“het vrije verkeer van omroepdiensten op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd bepaalde belangrijke doelstellingen van algemeen belang te beschermen zoals de culturele verscheidenheid, het recht van weerwoord en de bescherming van consumenten en minderjarigen. Doel is ook de distributie en productie van Europese audiovisuele programma's te bevorderen door met name te waarborgen dat het grootste gedeelte van de televisiezendtijd voor Europese producties wordt gereserveerd.”*³ Sinds de invoering van deze Richtlijn wordt het mediabeleid van de EU gekenmerkt door een sterke spanning tussen de nood aan harmonisering en het subsidiariteitsbeginsel.⁴

In het verleden hebben de EU lidstaten getracht harmoniseringsinitiatieven te blokkeren en hun bevoegdheid veilig te stellen door te verwijzen naar het subsidiariteitsbeginsel. Zo was er bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren negentig een poging om een harmoniseringsrichtlijn in te voeren met betrekking tot pluralisme en media-eigendom, maar dat is niet gelukt.⁵

Vooraf het Europese Parlement heeft mediapluralisme altijd hoog op de agenda geplaatst (al in de jaren zeventig had het Parlement bedenkingen bij het verdwijnen en consolideren van kranten) en sinds de jaren negentig heeft het Parlement de Commissie verschillende keren gevraagd concrete maatregelen voor te stellen met betrekking tot de bescherming van mediapluralisme.

Eén van de initiatieven is de Resolutie van het Parlement van 2004 over de risico's van schending in de EU en met name in Italië van de vrijheid van meningsuiting en informatie. De resolutie benadrukt het verband tussen pluralisme en democratie en de politieke, morele en wettelijke plicht van de EU

² Valcke, P., *Digitale diversiteit: Convergence van Media-, Telecommunicatie- en Mededingingsrecht*, Brussel, Larcier, 2004, 174.

³ Raad, Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/I24101_nl.htm.

⁴ Het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 Verdrag betreffende de EU) beoogt het bepalen van het meest geschikte interventieniveau op vlak van gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten. Dit kan gaan om Europese, nationale of lokale zaken. In al deze gevallen mag de EU slechts tussenkomen als zij in staat is doeltreffender op te treden dan de lidstaten, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_nl.htm.

⁵ Europese Commissie, Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: An Assessment of the Need for Community Action, COM (92) 480 final, 23 December 1992. About the subsequent draft proposals for a directive on media ownership, see e.g. : Doyle, G., “Towards a Pan-European Directive? From “Concentrations and Pluralism” to “Media Ownership””, *Communications Law*, 1998, 1, 11.

om erop toe te zien, voor zover dat onder haar bevoegdheden valt, dat het recht van burgers van de EU op vrije en pluralistische media wordt geëerbiedigd. Ze roept de Commissie op om een voorstel tot een richtlijn in te dienen en om de bescherming van mediapluralisme een prioriteit van het EU mededingingsrecht te maken. Meer bepaald met betrekking tot de pers roept het Parlement op om onder andere het politiek en cultureel pluralisme in journalistieke opleidingen te bevorderen, opdat de opvattingen die in de samenleving bestaan binnen of tussen redacties adequaat worden weerspiegeld; een onafhankelijke instantie in de lidstaten op te richten, zoals een raad voor de pers, bestaande uit externe deskundigen, om geschillen over de verslaggeving door de media en journalisten te onderzoeken en maatregelen te nemen om de media-organisaties ertoe aan te sporen de redactionele en journalistieke onafhankelijkheid te versterken, alsmede hoge morele en kwaliteitsnormen via redactionele statuten of zelfregulerende middelen.⁶

In de Resolutie van 2008 over concentratie en pluralisme in de media in de Europese Unie, herhaalt het Parlement dat pluralisme niet beperkt mag worden tot concentratie van eigendom in de sector, maar ook aangelegenheden moet bevatten die betrekking hebben op de dienstverlening van de openbare omroep, de politieke macht, de economische concurrentie, de culturele verscheidenheid, de ontwikkeling van nieuwe technologieën, de transparantie en de arbeidsomstandigheden van journalisten in de Europese Unie. Tevens wordt het openbare omroepstelsel van essentieel belang geacht voor pluralisme en moet de openbare omroep een ruime opdracht krijgen die een weerspiegeling vormt van zijn rol bij het verspreiden van de voordelen van nieuwe audiovisuele en informatiediensten en nieuwe technologieën onder de burgers. Daarnaast wordt er in de resolutie ook aandacht geschonken aan de opkomst van nieuwe technologieën en waarschuwt het Parlement dat deze een grote invloed hebben op de kwantiteit van de aangeboden producten en de middelen tot verspreiding, maar dat een kwantitatieve toename van media en diensten niet automatisch leidt tot diversiteit van inhoud. Daarom zijn nieuwe, gemoderniseerde instrumenten nodig om mediapluralisme, culturele diversiteit en een snelle en objectieve informatievoorziening aan het publiek te waarborgen.

Verder constateert het Parlement dat winstgerichtheid een belangrijke factor is in de ontwikkeling van het medialandschap en dat daardoor maatschappelijke, politieke en economische processen en de waarden die worden uitgedrukt in gedragscodes voor journalisten daardoor onvoldoende gewaarborgd worden. Omwille van deze reden moet mededingingswetten en mediawetgeving dan ook met elkaar verbonden moeten worden, om toegang, mededinging en kwaliteit te waarborgen en om te vermijden dat belangenconflicten ontstaan tussen de concentratie van media-eigendom en politieke macht, wat immers nadelige gevolgen zou hebben voor de vrije mededinging, gelijke mededingingsvoorwaarden en pluralisme. Daarenboven zouden *“de autoriteiten van de EU en de lidstaten aan de hand van passende en gerichte wettelijke en maatschappelijke garanties moeten zorgen voor journalistieke en redactionele onafhankelijkheid, en wijst derhalve op het belang van de opstelling en uniforme toepassing in de lidstaten en alle markten waar in de EU gevestigde mediabedrijven opereren van gedragscodes voor uitgevers om te voorkomen dat eigenaars,*

⁶ Europees Parlement, Resolutie over de risico's van schending in de EU en met name in Italië van de vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11, lid 2 van het Handvest van de grondrechten), 22 april 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0373+0+DOC+XML+V0//NL>.

aandeelhouders of externe instanties zoals regeringen zich met de inhoud van nieuwsberichten bemoeien.”⁷

In tegenstelling tot het Europees Parlement heeft de Europese Commissie altijd een voorzichtig standpunt ingenomen over mediapluralisme. Zo bijvoorbeeld in het Werkdocument van 16 januari 2007, waarin ze stelde dat *“The European Commission published different documents in order to launch a debate on the need for Community action in this field. The various consultations led to the conclusion that at present it would not be appropriate to submit a Community initiative on pluralism. At the same time, the Commission underlined that it would continue to closely monitor the situation.”*⁸

Als antwoord op de aanhoudende bezorgdheid, niet alleen van het Europees Parlement maar ook van niet-gouvernementele organisaties, kondigden de toenmalige Commissaris Viviane Reding en Vice-President Margot Wallström in 2007 een drie stappen benadering aan voor mediapluralisme in de EU.

Een eerste stap was de publicatie van een *Staff Working Document* over mediapluralisme in de Lidstaten van de EU, waarin een overzicht gegeven wordt van de betekenis ervan en waarin wordt aangegeven dat een EU wetgevend initiatief niet geschikt zou zijn, maar dat het monitoren van mediapluralisme noodzakelijk is. De tweede stap was een onafhankelijk onderzoek naar een systeem voor indicatoren rond mediapluralisme, wat resulteerde in de Media Pluralisme Monitor. Deze werd ontwikkeld door de KU Leuven – ICRI onder leiding van Prof. Dr. Peggy Valcke en in samenwerking met Central European University – CMCS, Jönköping International Business School – MMTC, Ernst & Young Belgium. Dit instrument beoogt risico's voor mediapluralisme in EU lidstaten te meten en te evalueren aan de hand van juridische, economische en socio-politieke indicatoren.⁹

De derde stap in de drie stappen methode omvatte een Communicatie vanuit de Europese Commissie over deze studie. Er zou ook een opvolgende studie volgen die op systematische wijze alle indicatoren van mediapluralisme zou toepassen op de Lidstaten om op die manier de gezondheid van het Europees mediapluralisme te meten. Door de verandering van het mandaat van de Commissie midden 2009 is de derde stap niet (volledig) uitgevoerd.¹⁰

Met de komst van een nieuwe Commissie veranderde ook de strategie. In oktober 2011 kondigde de nieuwe Commissaris Neelie Kroes aan dat er een *high-level expert group on Media Pluralism and Freedom* opgericht zou worden die als doel had de hoofdpunten rond het thema te analyseren en

⁷ Europees Parlement, Resolutie over de risico's van schending in de EU en met name in Italië van de vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11, lid 2 van het Handvest van de grondrechten), 22 april 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0373+0+DOC+XML+V0//NL>.

⁸ Europese Commissie, Media Pluralism in the Member States of the European Union, Commission Staff Working Document, 16 januari 2007, SEC(2007) 32, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf, 4. In 2012, tijdens het Pan-European Forum on Media Pluralism and New Media, bevestigde de toenmalige Commissaris Neelie Kroes dat *“currently the EU does not have the legal competence to act in this area [media pluralism] as part of its normal business. In practice, [...] [the role of the Commission] involves naming and shaming countries ad hoc, as issues arise.”*

⁹ ia Pluralism in the EU - Comparative analysis of measurements systems in Europe and US, beschikbaar via www.steunpuntmedia.be.

¹⁰ Valcke, P., A European Risk Barometer for Media Pluralism: why assess damage when you can map risk? *Journal of Information Policy*, 2011, vol. 1, 188.

aanbevelingen te formuleren.¹¹ In januari 2013 publiceerde de groep haar rapport waarin een aantal aanbevelingen geformuleerd worden. Zo wijst het rapport op de veranderde mediasector waar gevestigde *business modellen* onder druk komen te staan. Dit brengt met zich mee dat kwaliteitsvolle journalistiek voor grote uitdagingen staan. In veel EU landen wordt dit soort journalistiek vervangen door goedkopere freelance journalisten, waarbij de werkomstandigheden achteruitgaan en er onvoldoende middelen zijn om diepgravend onderzoek te doen. Bovendien wordt nieuws meer en meer aangeleverd door nieuwsagentschappen.

Daarom raadt het rapport aan om vormen van ondersteuning en financiering van kwaliteitsjournalistiek te stroomlijnen en te coördineren. Europese prijzen zouden beschikbaar gemaakt moeten worden voor getalenteerde journalisten en voor diegenen die een belangrijke doorbraak gemaakt hebben.¹²

Verder stelt het rapport dat de media journalistiek van hoge kwaliteit moeten afleveren, wat inhoudt dat deze geloofwaardig, betrouwbaar en onderhoudend dient te zijn. Tegelijkertijd moet de journalistiek ook de diversiteit van de bevolking reflecteren en moeten mediabedrijven aangemoedigd worden om deze diversiteit te laten weerspiegelen in hun nieuwsredactie en op het scherm.¹³ Gezien de veranderde omgeving, zal kwaliteitsjournalistiek in de toekomst mensen moeten helpen om hun weg te vinden in de massa aan informatie en om de toenemende complexiteit van ontwikkelingen te helpen begrijpen. Dit vereist een hogere kwaliteit van professionele training en een verbetering van de werkomstandigheden.¹⁴ Het nieuwe medialandschap versterkt eveneens de trend naar freelancen, gedeeltelijk een gevolg van de nieuwe technologieën, gedeeltelijk een gevolg van de financiële moeilijkheden. Dit heeft tot gevolg dat mediabedrijven minder beroep doen op hoogopgeleide werkkrachten en meer op de aanlevering van inhoud door een breed scala aan mensen, die niet noodzakelijk journalisten zijn. Kwaliteitsjournalistiek zal hieronder lijden. Niet-journalistieke bijdragen (getuigen, geïnteresseerde burgers, etc.) moeten daarom als welkome aanvulling beschouwd worden maar niet als vervanging van kwaliteitsjournalistiek.¹⁵

Deze uitdagingen maken het voor journalisten en hun associaties des te belangrijker om de hoogste ethische standaarden te behouden en na te streven. De nieuwe uitdagingen kunnen nooit lagere standaarden op het gebied van journalistiek (bijvoorbeeld wat betreft evaluatie van bronnen of feiten controleren) verantwoorden. Nieuwe vormen van journalistiek moeten aanvaard worden, maar niet ten koste van de kernwaarden van journalistiek.

Daarnaast is de journalistieke vrijheid de kern van een vrije en pluralistische media-omgeving. Journalisten moeten kunnen werken in een omgeving die expressievrijheid toelaat en die de

¹¹ High Level Group on Media Freedom and Pluralism, "A free and pluralistic media to sustain European democracy", januari 2013, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm.

¹² High Level Group on Media Freedom and Pluralism, "A free and pluralistic media to sustain European democracy", januari 2013, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm, 6.

¹³ High Level Group on Media Freedom and Pluralism, "A free and pluralistic media to sustain European democracy", januari 2013, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm, 29.

¹⁴ *Ibid.*, p. 29.

¹⁵ *Ibid.*, p. 29.

journalist de verzekering geeft te kunnen werken zonder druk, intimidatie, bedreigingen of werkelijke schade. Deze vrijheid brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee: journalisten moeten zich houden aan de wet en moeten verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot hun gedrag en hun werk. De aanbeveling is dan ook dat alle EU landen de bescherming van journalistieke bronnen in hun wetgeving moeten opnemen, dat beperkingen enkel mogelijk zijn na een gerechtelijk bevel, verenigbaar met de grondwet van dat land.¹⁶

Op het rapport kwam er heel wat kritiek. Zo zou het rapport niets vermelden over enkele kernpunten zoals media-eigendom en de relatie met de Raad van Europa met betrekking tot media. Een ander punt van kritiek draait rond de aanbeveling om in ieder land een onafhankelijke mediaraad in te stellen die vergaande bevoegdheden zou krijgen zoals *“het uitdelen van boetes, opleggen dat er verontschuldigingen worden gepubliceerd of het ontnemen van de journalistieke status.”* Deze mediaraaden zouden weer onder bewind van de Europese Unie komen te staan. *De nationale mediaraaden zullen een pakket Europese standaarden moeten aanhouden en ze zullen worden gemonitord door de Commissie zodat er aan de Europese waarden wordt voldaan”*.¹⁷

Naast deze groep van experts richtte Commissaris Kroes in december 2011 het *EU Media Futures Forum* op, onder leiding van Christian van Thillo, CEO van de Persgroep, om na te denken over de impact van de digitale revolutie op de Europese media-industrie en over hoe het beleidskader voor deze industrie verbeterd kan worden.¹⁸ Daarnaast heeft ze het *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* aan het *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* (CMPF) aan het *European University Institute* opgericht met de opdracht om het Europese proces van integratie op het gebied van mediapluralisme en vrijheid te begeleiden.¹⁹

In mei 2013 nam het Europese Parlement een resolutie aan met betrekking tot het vaststellen van normen voor de vrijheid van media in de gehele EU.²⁰ Het parlement benadrukt onder andere dat pluriformiteit van de media en journalistieke onafhankelijkheid hoekstenen vormen van mediavrijheid; dat aandacht moet worden besteed aan de mate van media-eigendomconcentratie in de lidstaten en onderstreept daarbij dat het concept van mediapluralisme een breder spectrum aan onderwerpen omvat, bijvoorbeeld het verbod op censuur, bescherming van bronnen en klokkenluiders en kwesties in verband met druk van politieke actoren en marktkrachten.²¹

Verder herinnert het Parlement de Commissie eraan dat zij in het verleden meerdere malen is gevraagd naar de mogelijkheid een juridisch kader in te voeren om eigendomsconcentratie en misbruik van dominante posities te voorkomen. Ze dringt er bij de Commissie ook op aan concrete

¹⁶ *Ibid.*, p. 32.

¹⁷ Mijnheer, D., Hoogleraren kraken EU-rapport over persvrijheid, 25 januari 2013,

<http://www.ftm.nl/exclusive/hoogleraren-mediarecht-kraken-eu-rapport-over-persvrijheid>.

¹⁸ Europese Commissie, Fast forward Europe – 8 solutions to thrive in the digital word, september 2012,

http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/forum/report.pdf.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-pluralism>.

²⁰ Europees Parlement, Resolutie over het EU-Handvest: vaststelling van normen voor de vrijheid van de media in de gehele EU, 2011/2246(INI), 23 mei 2013,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0203+0+DOC+PDF+V0//NL>.

²¹ Europees Parlement, Resolutie over het EU-Handvest: vaststelling van normen voor de vrijheid van de media in de gehele EU, 2011/2246(INI), 23 mei 2013,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0203+0+DOC+PDF+V0//NL>.

maatregelen voor te stellen om de diversiteit van de media te waarborgen, met inbegrip van een wetgevingskader voor regels inzake media-eigendom waarmee minimumnormen voor de lidstaten worden geïntroduceerd. Tenslotte herhaalt het Parlement het belang en de noodzaak van het regelmatig toezien op mediavrijheid en – diversiteit in alle lidstaten.²²

Ook de Europese Raad heeft in 2013 een aantal conclusies geformuleerd met betrekking tot mediapluralisme.²³ Zo beschouwt de Raad mediavrijheid en – pluralisme als fundamentele waarden die ook vastgelegd zijn in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Deze waarden zijn een essentieel onderdeel van een democratie omdat de media een belangrijke rol spelen in het verzekeren van transparantie en omdat zij een impact hebben op de publieke opinie en op de bijdrage van burgers in het beleidsproces.²⁴ Transparantie met betrekking tot de media-eigendom en de financieringsbronnen is voor de Raad essentieel voor het waarborgen van de vrijheid en diversiteit van de media. Ook het beschermen van journalisten tegen ongewenste beïnvloeding is van cruciaal belang om de vrijheid van de media te vrijwaren en is van groot belang in tijden van economische crisis en veranderingen in de mediasector. Bovendien is het zorgen van afdoende bescherming van journalistieke bronnen een sleutelement van de vrijheid van de media.²⁵ De Raad verzoekt de Commissie dan ook om steun te verlenen aan het onafhankelijke monitoringinstrument van de MPM en projecten te blijven steunen die erop gericht zijn de bescherming van journalisten en mediamensen te vergroten.²⁶ In 2013 kende de Europese Commissie, op vraag van het Europees Parlement, de opdracht toe aan het CMPF aan het *European University Institute in Firenze* om een pilootstudie van de Media Pluralisme Monitor (*supra*) uit te voeren in negen lidstaten, waaronder België. De landen werden gekozen op basis van typologie van media en politieke stelsels, geografische criteria en de grootte van de markt.²⁷ Het CMPF vereenvoudigde de Monitor van 166 tot 34 indicatoren, met de nadruk op nieuws en actualiteit omdat deze thema's van zeer groot belang zijn voor het politieke bewustzijn van burgers in het democratisch discours. De bedoeling was om de praktische toepassing van de Monitor te verhogen op neutrale en gestandaardiseerde wijze, zodat risico's voor mediapluralisme gemeten kunnen worden en vergelijkingen tussen landen mogelijk gemaakt worden. In december 2014 werden de eerste resultaten bekend gemaakt. In 2015 kwam er een vervolg op de pilootstudie en in een eerste fase werden de indicatoren verfijnd. Het doel was om het potentieel van de indicatoren te

²² Europees Parlement, Resolutie over het EU-Handvest: vaststelling van normen voor de vrijheid van de media in de gehele EU, 2011/2246(INI), 23 mei 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0203+0+DOC+PDF+V0//NL>.

²³ Conclusies van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de vrijheid en de pluriformiteit van de media in een digitale omgeving, 2014/C 32/04, OJ C 32/6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0204%2802%29&from=EN>

²⁴ Conclusies van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de vrijheid en de pluriformiteit van de media in een digitale omgeving, 2014/C 32/04, OJ C 32/6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0204%2802%29&from=EN>.

²⁵ Conclusies van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de vrijheid en de pluriformiteit van de media in een digitale omgeving, 2014/C 32/04, OJ C 32/6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0204%2802%29&from=EN>.

²⁶ Conclusies van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de vrijheid en de pluriformiteit van de media in een digitale omgeving, 2014/C 32/04, OJ C 32/6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0204%2802%29&from=EN>.

²⁷ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-pluralism-monitor-mpm>.

verbeteren om waardevolle en vergelijkbare gegevens te genereren om het risico in een bepaalde lidstaat weer te geven. De resultaten voor de tweede studie worden eind 2015 verwacht.²⁸

Een initiatief dat zich niet afspeelt op het niveau van de EU zelf is het Europees Burgerinitiatief²⁹ voor mediapluralisme geïntroduceerd door *European Alternatives* en *Alliance Internationale de Journalistes*. Met het initiatief wilden ze aanpassingen aan de richtlijn audiovisuele mediadiensten bekomen. Ze slaagden er echter niet in om tijdig een miljoen handtekeningen te verzamelen.³⁰

2.3 De Lidstaten

2.3.1 Journalistiek bronnengeheim

In veel landen zijn er op regelmatige basis strubbelingen tussen journalisten en de politie of onderzoeksinstanties. Overheden proberen journalisten soms te dwingen hun bronnen prijs te geven, om op die manier hun eigen onderzoek vooruit te helpen. De bescherming van journalistieke bronnen is echter een basisvereiste voor ongecensureerde journalistiek en is belangrijk voor het publiek, dat het recht heeft om geïnformeerd te worden over aangelegenheden van algemeen belang. Dit houdt in dat journalisten, zelfs wanneer zij geconfronteerd worden met persoonlijke vervolging, de plicht hebben om hun bronnen niet te onthullen.³¹

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in deze materie een belangrijke rol gespeeld en heeft het principe van journalistiek bronnengeheim erkend in haar rechtspraak. Een belangrijke uitspraak met betrekking tot deze materie is *Goodwin t. Verenigd Koninkrijk*.³² In dit arrest oordeelde het EHRM dat de bescherming van journalistieke bronnen één van de sleutelementen van de persvrijheid is.³³ In deze zaak had een journalist informatie ontvangen van een bepaald bedrijf, waardoor het duidelijk bleek dat deze laatste in financiële moeilijkheden verkeerde. Nadat hij het bedrijf gecontacteerd had, kwam de journalist er achter dat de bron een gestolen kopij was van een confidencieel ondernemingsplan van het bedrijf. Het probeerde de publicatie te weerhouden en de journalist te dwingen de documenten te overhandigen, maar de journalist weigerde dit te doen. In dit arrest werd voor het eerst uitdrukkelijk de bescherming van het journalistiek bronnengeheim erkend zoals gewaarborgd door artikel 10 EVRM.³⁴ Volgens het Hof is de bescherming van journalisten een van de basisvoorwaarden voor persvrijheid, zoals ook vastgelegd in wetgeving en deontologische codes van een aantal Lidstaten. Indien er geen dergelijke

²⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-pluralism-monitor-mpm>.

²⁹ Sinds het Verdrag van Lissabon (2007) kan er een oproep aan de Europese Commissie gedaan worden om een wetsvoorstel in te dienen voor een onderwerp waarvoor de EU wetgevingsbevoegdheid heeft. Een burgerinitiatief moet worden gesteund door minstens één miljoen EU-burgers uit minimaal 7 van de 28 EU-landen. Voor elk van die 7 landen is ook een minimumaantal handtekeningen vereist (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>).

³⁰ <http://www.mediainitiative.eu>.

³¹ Voorhoof, D., The protection of journalistic sources: Recent developments and actual challenges, paper presented at "The media in a democratic society. Reconciling freedom of expression with the protection of human rights", Luxembourg 30 September - 1 October 2002.

³² EHRM 27 maart 1996, nr. 17488/90, Goodwin/United Kingdom.

³³ EHRM 27 maart 1996, nr. 17488/90, Goodwin/United Kingdom, §36.

³⁴ EHRM 27 maart 1996, nr. 17488/90, Goodwin/United Kingdom, §39.

bescherming zou zijn, zouden bronnen afgeschrikt kunnen worden om de pers bij te staan in de informatievoorziening naar het publiek toe in zaken van algemeen belang. Als resultaat zou de cruciale functie van de pers als publieke waakhond ondermijnd worden en zou de mogelijkheid van de pers om nauwkeurige en betrouwbare informatie negatief beïnvloed kunnen worden. Omwille van deze redenen kunnen maatregelen die journalisten verplichten hun bron bekend te maken, niet in overeenstemming zijn met artikel 10 EVRM, tenzij het gerechtvaardigd kan worden op grond van een zwaarwichtige reden van publiek belang.³⁵

Het recht op journalistiek bronnengeheim is echter niet absoluut. Het recht moet afgewogen worden ten opzichte van andere rechten, zoals het recht op privacy, de bescherming van de reputatie en de goede naam. Journalisten hebben bepaalde verantwoordelijkheden en lidstaten hebben de mogelijkheid om bepaalde beperkingen in te voeren, zolang drie voorwaarden van artikel 10§2 EVRM zijn vervuld. Dit betekent dat een beperking moet voorgeschreven zijn bij wet, wat inhoudt dat de wetgeving voldoende precies en voorzienbaar moet zijn. Bovendien moeten beperkingen een legitiem doel hebben, wat betekent dat het een van de gronden moet zijn die opgesomd worden in de exhaustieve lijst van het artikel. Als laatste moeten beperkingen “noodzakelijk zijn in een democratische samenleving”, waarin de lidstaten een zekere mate van beoordelingsmarge hebben. Bij deze laatste voorwaarde wordt de proportionaliteit van de beperking getoetst, alsook of de beperkende maatregel relevant en voldoende is.³⁶

De Raad van Europa heeft in 2000 een Aanbeveling aangenomen die een aantal landen heeft aangespoord om een wettelijke regeling in te voeren op nationaal niveau. De Aanbeveling bestaat uit zeven principes die een minimum standaard invoeren en die duidelijkheid scheppen over de wettelijke grondslag en de omvang van het toepassingsgebied.³⁷

a. België

In België is er de wet van 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen die journalisten het recht geeft om hun bronnen niet te onthullen en die onderzoeksmethoden verbiedt die zouden kunnen leiden tot de onthulling van hun bronnen.³⁸

Tot de wet werd ingevoerd bestond er geen dergelijke waarborg in het Belgisch recht. In de 19^e eeuw werd door het Hof van Cassatie aan journalisten een verschoningsrecht of zwijgrecht ontzegd. In 1987 wees de Raad van State er op dat de strafrechter “wettige redenen van verschoning” kon aanvaarden om een journalist in geval van niet-verschijning als getuige te ontheffen van veroordeling, maar toch bood deze (impliciete) mogelijkheid geen rechtszeker kader als waarborg voor de bescherming van journalistieke bronnen.³⁹

Hoewel de Belgische rechters, het Openbaar Ministerie en de politie in deze materie het Goodwin-arrest (*supra*) moesten toepassen, gebeurde dit in realiteit niet altijd op consequente wijze. In een

³⁵ EHRM 27 maart 1996, nr. 17488/90, Goodwin/United Kingdom, §39.

³⁶ LIEVENS, E., *Protecting children in the digital era: the use of alternative regulatory instruments*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 312.

³⁷ Raad van Europa, Aanbeveling No. R (2007), on the right of journalists not to disclose their sources of information, 8 maart 2000, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec%282000%29007&ExpMem_en.asp.

³⁸ Wet 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen, *BS* 27 april 2005, 19.522.

³⁹ Voorhoof, D. en Valcke, P., *Handboek Mediarecht*, 2011, Larcier, Brussel, 2014, 331.

aantal rechtszaken werd het bronnengeheim tot op zekere hoogte erkend terwijl dit in andere zaken niet gebeurde vanuit het perspectief van artikel 10 EVRM.⁴⁰ De Belgische staat werd uiteindelijk ook twee keer veroordeeld door het EHRM wegens het niet voldoende bescherming geven aan het journalistiek bronnengeheim.⁴¹

In de zaak Ernst oordeelde het Hof dat de huiszoeken en inbeslagnames, om een lek bij justitie op te sporen, bij redacties en bij journalisten thuis een schending waren van art. 10 EVRM, hoewel de zoekacties verband hielden met een belangrijk gerechtelijk onderzoek en ernstige misdrijven, namelijk de moord op een politicus.⁴² In de zaak Tillack meende het Hof dat de verdenkingen tegen de Duitse journalist Tillack niet voldoende gefundeerd waren, omdat deze enkel op geruchten gebaseerd waren. Bovendien bekritiseerde het Hof ook de omvang van de inbeslagname, namelijk 16 kisten met documenten, twee archiefdozen, twee computers, vier draagbare telefoons en een metalen kast, die daarenboven niet geïnteriseerd werden.⁴³ Volgens het Hof is het journalistieke bronnengeheim ook van toepassing indien een bron of informant onwettig heeft gehandeld.⁴⁴

Volgens de wet hebben zowel journalisten als redactiemedewerkers het recht om hun informatiebronnen te verzwijgen. Ze kunnen niet verplicht worden om hun informatiebronnen vrij te geven die tot gevolg hebben dat de identiteit van hun informanten bekend zou maken; die de aard of de herkomst van de informatie kunnen prijsgeven; de identiteit van de auteur van een tekst of audiovisuele productie kunnen bekendmaken; de inhoud van de informatie en van de documenten zelf kunnen bekendmaken, indien daarmee de informant kan worden geïdentificeerd.⁴⁵

Journalisten en redactiemedewerkers kunnen op vordering van de rechter gedwongen worden hun informatiebronnen vrij te geven als aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: indien misdrijven voorkomen kunnen worden die een ernstige bedreiging opleveren voor de fysieke integriteit van één of meer personen; de gevraagde informatie is van cruciaal belang voor het voorkomen van deze misdrijven; de gevraagde informatie kan op geen enkele andere wijze verkregen worden.⁴⁶

Artikel 5 bepaalt dat gegevens die betrekking hebben op de informatiebronnen van journalisten en redactiemedewerkers, mogen niet het voorwerp uitmaken van opsporing- of onderzoeksmaatregelen, tenzij die een misdrijf kunnen voorkomen zoals in artikel 4 omschreven, en met de naleving van de daarin bepaalde voorwaarden.

Vervolgens stelt artikel 6 dat journalisten en redactiemedewerkers niet kunnen worden vervolgd op grond van artikel 505 van het Strafwetboek als zij hun recht uitoefenen om hun informatiebronnen te verzwijgen.

De bescherming van journalistieke bronnen was oorspronkelijk voorbehouden voor "journalisten" en redactiemedewerkers zoals telefonisten, documentaristen, etc. Een journalist werd omschreven als *"eenieder die als zelfstandige of loontrekkende werkzaam is, alsook iedere rechtspersoon, en die regelmatig een rechtstreekse bijdrage levert tot het verzamelen, redigeren, produceren of verspreiden van informatie voor het publiek via een medium"*. Op 7 juni 2006 oordeelde het

⁴⁰ *Ibid.*, p. 332.

⁴¹ *Ibid.*, p. 47.

⁴² *Ibid.*, p. 47.

⁴³ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁵ Art. 3 Wet 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen, *BS* 27 april 2005, 19.522.

⁴⁶ Art. 4 Wet 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen, *BS* 27 april 2005, 19.522.

Grondwettelijk Hof⁴⁷ echter dat dit in strijd is met het gelijkheidsprincipe. De bescherming van journalistieke bronnen, dat een hoeksteen is van persvrijheid in een democratische samenleving, zou daarom uitgebreid moeten worden tot elke persoon die een journalistieke activiteit beoefent. Het Hof vernietigde de zinnen die verwezen naar het professionele en regelmatige karakter van journalistieke activiteiten en ook het woord “journalist” zelf werd geschrapt in de definitie. Sinds deze uitspraak wordt het aanvaard dat de bescherming van journalistieke bronnen geldt voor bloggers, etc.⁴⁸ De bescherming van de wet geldt echter niet voor de bronnen zelf. Een persoon die als bron optrad kan dus niet zelf de bescherming van de wet op het journalistiek bronnengeheim invoeren.⁴⁹

b. Verenigd Koninkrijk

Onder het gewoonterecht werd er oorspronkelijk geen voorrecht verbonden aan journalistieke bronnen, maar was er toch een zekere erkenning van het maatschappelijk belang van de vrijheid van informatie, die vereist dat bepaalde onthullingen gebaseerd moeten zijn op noodzakelijkheid. In 1981 werd dit verduidelijkt door de *Contempt of Court Act*, Sectie 10, die erkent dat de bescherming van journalistieke bronnen belangrijk zijn in een democratische samenleving en waarbij een assumptie wordt gemaakt ten voordele van journalisten die hun bronnen willen beschermen.⁵⁰

In praktijk wordt de Sectie echter niet altijd in het voordeel van de media geïnterpreteerd en wordt er meer gewicht gegeven aan andere belangen dan aan dat van de vrijheid van meningsuiting. De laatste jaren begint de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel meer aan belang te winnen.⁵¹

Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het Verenigd Koninkrijk een dualistische benadering hanteert ten opzichte van internationaal recht. Dit betekent dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet bindend is voor de rechtsorde in het land en dat het niet rechtstreeks kan toegepast worden door de Britse rechtbanken.⁵² Dit veranderde echter met de invoering van de *Human Rights Act* in 1998, waardoor kernartikels van het EVRM van toepassing werden in het Verenigd Koninkrijk. Door deze wet moeten rechtbanken de rechtspraak van het EHRM in rekening nemen, maar ze zijn niet formeel verplicht om deze rechtspraak ook te volgen. Mocht er een conflict zijn tussen een uitspraak van het Hogerhuis (*House of Lords*) en van het EHRM, dan moeten de rechtbanken het Hogerhuis volgen.⁵³

In principe kan niemand verplicht worden zijn bronnen vrij te geven, tenzij het in het belang is van de rechtspraak, nationale veiligheid, of om een misdaad te voorkomen. In praktijk worden deze uitzonderingen vrij breed geïnterpreteerd zodat een algemeen belang en niet zozeer een specifieke

⁴⁷ Grondwettelijk Hof, 7 Juni 2006, n° 91/2006.

⁴⁸ Lievens, E. & Valcke, P., *Media Law Belgium*, International Encyclopaedia of Media Law, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2010, 61.

⁴⁹ Cass. 6 februari 2008; Voorhoof, D. Geen journalistiek bronnengeheim voor politieman die pers tippte, *De Juristenkrant*, 2008/168.

⁵⁰ Smith, R.C. en Stolte, Y., *Media Policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of the UK*, oktober 2010, p. 29.

⁵¹ Gibbons, T., *Media Law in the United Kingdom*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 19.

⁵² Smith, R.C. en Stolte, Y., *Media Policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of the UK*, oktober 2010, p. 18.

⁵³ *Ibid.*, p. 18.

bezorgdheid erin bevat kan worden.⁵⁴ Zo werd de krant *The Guardian* verplicht de identiteit van een bron te onthullen die werkte in het Ministerie van Defensie, omdat haar aanwezigheid een bedreiging vormde voor de nationale veiligheid en niet zozeer omdat haar onthullingen daadwerkelijk enige schade berokkend hadden.⁵⁵

Dezelfde redenering werd toegepast in zaken betreffende 'het belang van de rechtspraak', die niet beperkt is tot het resultaat van een specifieke gerechtelijke procedure, maar die uitgebreid kan worden tot het uitoefenen van rechten meer in het algemeen. Dit houdt in dat er een verplichting kan komen om de informatie, die nodig is om een gerechtelijke vervolging in te stellen, vrij te geven.⁵⁶

c. Nederland

Op dit moment is het journalistiek bronnengeheim niet wettelijk geregeld in Nederland, maar volgt het vanuit rechtspraak.⁵⁷ Gedurende lange tijd hebben wetgever, rechtspraak en doctrine zich in Nederland verzet tegen de toekenning van een verschoningsrecht aan journalisten met betrekking tot de identiteit van hun bronnen.⁵⁸ In 1977 besliste de Hoge Raad⁵⁹ dat een journalistiek verschoningsrecht "in het algemeen niet aan te nemen" is. Volgens de Raad heeft een journalist, net als andere burgers, de plicht te spreken, tenzij er een bijzonder geval is en niet omgekeerd. Bovendien was de Raad van oordeel dat het verschoningsrecht niet onder de reikwijdte van artikel 10 EVRM viel.⁶⁰ In dit arrest wordt dus het belang van de processuele waarheidsvinding voorop gezet, en het beschermen van een journalistieke bron een uitzondering, korter geformuleerd, de "nee, tenzij ..." regel.⁶¹

Een ommekeer kwam er in 1996 na het *Goodwin*-arrest van het EHRM (*supra*). Kort hierna deed de Hoge Raad een uitspraak in de zaak *Van den Biggelaar*, waarin zij aangaf dat zij moest terugkomen op de opvatting dat de waarheidsvinding op voorhand zwaarder moet wegen dan het belang van de nieuwsgaring.⁶² Bovendien toetst de Raad het aangenomen verschoningsrecht aan het tweede lid

⁵⁴ Gibbons, T., *Media Law in the United Kingdom*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 19.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁶ Gibbons, T., *Media Law in the United Kingdom*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2014, p. 19.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁸ Zagers, R., "Bronbescherming erkend en gekend? Over het regelen van het journalistiek verschoningsrecht bij wet", Juli Augustus 2007, *Mediaforum* 2007-7/8, p. 218.

⁵⁹ Schuijt, G., "Journalistieke bronbescherming met of zonder wet?" in: Voorhoof, Dirk (ed.), *Het Journalistiek bronnengeheim onthuld*, 2008, Die Keure, Brugge, p. 57.

⁶⁰ De Hoge Raad der Nederlanden is de hoogste rechter in Nederland op het gebied van het civiele-, straf- en belastingrecht.

⁶¹ Zagers, R., "Bronbescherming erkend en gekend? Over het regelen van het journalistiek verschoningsrecht bij wet", Juli Augustus 2007, *Mediaforum* 2007-7/8, p. 219.

⁶² www.hansmelchersfonds.com/?page=uitspraak&mediarecht=1&uit_id=124&uit_om=Vrijheid-van-meningssuiting-anonieme-bron-bronbescherming, noot Dommering.

⁶³ Schuijt, G., "Journalistieke bronbescherming met of zonder wet?" in: Voorhoof, Dirk (ed.), *Het Journalistiek bronnengeheim onthuld*, 2008, Die Keure, Brugge, p. 58.

van artikel 10 EVRM.⁶³ Het Hof hanteerde in dit geval de “ja, tenzij” regel, in plaats van de “nee, tenzij” regel die het daarvoor toepaste.⁶⁴

Ondanks deze uitspraak is de Nederlandse staat verschillende keren door het EHRM op de vingers getikt wegens een gebrekkige regeling van het bronnengeheim. In de zaak *Voskuil* gaf het Hof van Amsterdam het bevel om een journalist te gijzelen op basis van 294 van het wetboek van strafvordering.⁶⁵ In deze zaak had de politie toevallig een arsenaal aan wapens in een appartement gevonden nadat ze door de conciërge gecontacteerd waren over een lek in de waterleiding in het desbetreffende appartement. Later publiceerde de krant *Spits* twee artikelen van journalist Voskuil waarin twijfels werden geuit over de mate van toeval bij de vondst van de wapens. Het artikel “Toevalstreffer of loepzuiver schot?” citeert een anonieme politieagent die stelde dat “*Dat hebben we er maar van gemaakt. Soms heb je net even een doorbraak nodig in je onderzoek*”).⁶⁶ Voskuil werd later opgeroepen als getuige in de rechtszaak, maar weigerde zijn bron te noemen en deed hiervoor een beroep op zijn verschoningsrecht, waarna hij onmiddellijk gegijzeld werd. Binnen de politie werd een intern onderzoek ingesteld waarbij alle betrokken politieagenten ontkenden ooit contact hebben te gehad met Voskuil. De gijzeling wordt na zeventien dagen opgeheven omdat de rechter van oordeel was dat het verhaal van de journalist onwaarschijnlijk was, gelet op het resultaat van het intern onderzoek. Voskuil diende een klacht in bij het EHRM op basis van artikel 10 EVRM.⁶⁷ Het Hof stelt dat het bronnengeheim van journalisten één van de basisvoorwaarden voor persvrijheid is en dat dit erkend is door verschillende internationale instrumenten. Zonder dergelijke bescherming zouden mogelijke bronnen ervan weerhouden worden samen te werken met de pers om de bevolking te informeren over zaken van algemeen belang. Het resultaat zou zijn dat de waakhondfunctie van de pers serieus ondermijnd wordt en dat de mogelijkheid om accurate en betrouwbare informatie te geven op een negatieve manier beïnvloed wordt.⁶⁸ Het Hof was verrast door de hardnekkigheid waarmee de Nederlandse overheid de identiteit van de bron probeerde te achterhalen. Zulke verreikende maatregelen kunnen enkel tot gevolg hebben dat personen die over bepaalde informatie met betrekking tot misstanden beschikken, afgeschrikt worden om samen te werken met de pers.⁶⁹ Het Hof kwam dan ook tot de conclusie dat de overheidsinmenging niet noodzakelijk was in een democratische samenleving en dat er dus een schending was van artikel 10 EVRM.⁷⁰

⁶³ Zagers, R., “Bronbescherming erkend en gekend? Over het regelen van het journalistiek verschoningsrecht bij wet”, Juli Augustus 2007, *Mediaforum* 2007-7/8, p. 219.

⁶⁴ Schuijt, G., “Journalistieke bronbescherming met of zonder wet?” in: Voorhoof, Dirk (ed.), *Het Journalistiek bronnengeheim onthuld*, 2008, Die Keure, Brugge, p. 59.

⁶⁵ Schuijt, G., “Journalistieke bronbescherming met of zonder wet?” in: Voorhoof, Dirk (ed.), *Het Journalistiek bronnengeheim onthuld*, 2008, Die Keure, Brugge, p. 61. Art. 294 “1. Indien de getuige bij zijn verhoor zonder wettige grond weigert de gestelde vragen te beantwoorden ofwel de gevorderde eed of belofte weigert af te leggen, beveelt de rechtbank, indien dit voor het onderzoek dringend noodzakelijk is, dat hij in gijzeling zal worden gesteld. (...)3. Het bevel tot gijzeling is niet langer dan dertig dagen geldig; de rechtbank beveelt tevens op welk tijdstip de getuige opnieuw aan haar wordt voorgeleid. Tegen het bevel is geen rechtsmiddel toegelaten. (...)”

⁶⁶ Gawronski, S.A., “Pssst....staatsgeheimpje kopen? Over het bronengeheim en het verschoningsrecht voor journalisten in het strafrecht, in: Huijzer, E.M.T., Mulder, D.E., Speldenbrink, W.A. en Verhey, D.J. (Eds.), *Recht en media. Zijn de media een gevaar of zegen voor het recht?*, 2014, Maklu, Antwerpen, 87.

⁶⁷ EHRM 22 november 2007, no. 64752/01, *Voskuil/Nederland*.

⁶⁸ EHRM 22 november 2007, no. 64752/01, *Voskuil/The Netherlands*, §65.

⁶⁹ EHRM 22 november 2007, no. 64752/01, *Voskuil/ The Netherlands*, §71.

⁷⁰ EHRM 22 november 2007, no. 64752/01, *Voskuil/ The Netherlands*, §74.

Nederland werd een tweede keer veroordeeld door het EHRM in de zaak *Sanoma*.⁷¹ In deze zaak was artikel 10 EVRM geschonden door de mogelijkheid die de Nederlandse wet geeft om politie en parket te eigengereid te laten optreden. Omdat zij als betrokken partij te weinig rekening houden met het belang van de bescherming van journalistieke bronnen, is het noodzakelijk dat er vooral een rechter of andere onafhankelijke partij tussenkomt. Een rechterlijke beslissing moet garanderen dat de noodzakelijkheid van een inbeslagname grondig geanalyseerd wordt.

Als reactie paste het College van procureurs-generaal de tekst van zijn 'Aanwijzing toepassing dwangmiddelen tegen journalisten' aan.⁷² Dwangmiddelen die aan bod komen zijn afluisteren en volgen van journalisten, huiszoekingen en op redacties en inbeslagname van journalistiek materiaal. Het toepassen van strafvorderlijke dwangmiddelen tegen een journalist kan enkel onder bijzondere omstandigheden: als dit het enige denkbare effectieve middel is om een zeer ernstig delict op te sporen en te voorkomen. Het moet gaan om misdrijven waarbij het leven, veiligheid of de gezondheid van mensen ernstig kunnen worden geschaad of in gevaar kunnen worden gebracht.

In een derde zaak werden twee journalisten van de krant *De Telegraaf* afgeluisterd door de Nederlandse geheime dienst AIVD (Algemene Inlichtingen – en Veiligheidsdienst).⁷³ De journalisten hadden een reeks artikelen gepubliceerd over het mogelijk lekken van geheime informatie vanuit de AIVD naar het criminele milieu. Het Openbaar Ministerie vorderde de afgifte van de documenten die verband hielden met de informatie vanuit de AIVD. De telefoons van de journalisten werd afgeluisterd en ze werden ook gevolgd. Volgens de rechters in Nederland was noch het bevel om de documenten af te geven, noch het afluisteren een schending van artikel 10 EVRM.⁷⁴ De journalisten dienden een klacht in bij het EHRM.⁷⁵ Het Hof was van oordeel dat er een voldoende wettelijke basis was en dat dit voldoende voorzienbaar was voor journalisten. Maar, er was een gebrek aan specifieke procedurele waarborgen voor journalisten en geen voorafgaande toetsing. Daarom oordeelde het Hof dat er een inbreuk was op artikel 10 EVRM.⁷⁶

In september 2014 werden er twee wetsvoorstellen ingediend om het recht op bronbescherming te regelen. Het gaat om een wijziging van de wet op de inlichtingen-en veiligheidsdiensten 2002 en een aanpassing van het wetboek van Strafvordering. In tegenstelling tot België zou het recht niet in een aparte wet worden geregeld, maar zou bestaande wetgeving gewijzigd en aangevuld worden. Wanneer de wet van kracht zou worden is nog niet duidelijk.⁷⁷

⁷¹ EHRM 14 september 2010, no. 38224/03, *Sanoma/Nederland*.

⁷² Aanwijzing toepassing dwangmiddelen tegen journalisten, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-3656.html#d16e93>.

⁷³ Gawronski, S.A., "Pssst....staatsgeheimpje kopen? Over het brongeheim en het verschoningsrecht voor journalisten in het strafrecht, in: Huijzer, E.M.T., Mulder, D.E., Speldenbrink, W.A. en Verhey, D.J. (Eds.), *Recht en media. Zijn de media een gevaar of zegen voor het recht?*, 2014, Maklu, Antwerpen, 87.

⁷⁴ Hoge Raad 25 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB2875; Hoge Raad 11 juli 2008, LJN: BC8421.

⁷⁵ EHRM 22 november 2012, no. 39315/06, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others/The Netherlands*.

⁷⁶ Gawronski, S.A., "Pssst....staatsgeheimpje kopen? Over het brongeheim en het verschoningsrecht voor journalisten in het strafrecht, in: Huijzer, E.M.T., Mulder, D.E., Speldenbrink, W.A. en Verhey, D.J. (Eds.), *Recht en media. Zijn de media een gevaar of zegen voor het recht?*, 2014, Maklu, Antwerpen, 87.

⁷⁷ Wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de invoering van een onafhankelijke bindende toets voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten, welke gericht is op het achterhalen van hun bronnen, 15 september 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34027>; Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot

d. Duitsland

In Duitsland is er een expliciete regeling voorzien in paragraaf 53 van het *Gesetzbuch Strafprozessordnung*⁷⁸, dat aan een aantal categorieën van personen het recht geeft om te weigeren bepaalde getuigenissen af te leggen. Hierbij wordt er een brede omschrijving gegeven van personen die betrokken zijn bij de meningsvorming: drukpers, media, film, persagentschappen. Bovendien hoeft een journalist geen verklaringen af te leggen over de identiteit van de bron en is er het recht om een verklaring over de inhoud van de informatie te weigeren als deze in het kader van de uitoefening van hun beroep is verkregen. Het recht geldt echter niet wanneer het zou helpen om een misdrijf op te lossen of als het gaat om een misdaad tegen democratische staat, een dreiging voor de buitenlandse veiligheid of staatsveiligheid, een strafbaar feit waarbij de seksuele integriteit in het gedrang is of misdrijven die samenhangen met witwaspraktijken. Daarbij is er wel de voorwaarde dat de informatie niet op een andere manier verkregen kon worden. De journalist mag evenwel wel weigeren om een verklaring af te leggen indien die zou leiden tot de bekendmaking van de bron.

Daarnaast wordt er in paragraaf 97 verwezen naar paragraaf 53 en bescherming gegeven aan de journalisten voor wat betreft de dragers waarop hun materiaal bewaard wordt, door te stellen dat deze niet in beslag genomen mogen worden.⁷⁹

Het Duitse Grondwettelijk Hof bevestigde het belang van het journalistiek bronnengeheim in 2007. *Cicero*, een politiek tijdschrift, werd er van beschuldigd staatsgeheimen gepubliceerd te hebben. Een freelance journalist had een artikel gepubliceerd over Abu Musab al-Zarqawi, een bekende terrorist. In het artikel werd gerefereerd naar een intern document van de Federale Criminele Politie dat beschouwd werd als topgeheim. Het document bevatte onder andere telefoonnummers die waarschijnlijk door al-Zarqawi gebruikt waren. Door de rechter werd een huiszoekingsbevel uitgevaardigd waarop de kantoren van de uitgever onderzocht worden en waarbij verschillende dragers in beslag werden genomen. Het Grondwettelijk Hof was van mening dat de huiszoeking en inbeslagname in strijd waren met principes van journalistieke integriteit en redactioneel vertrouwen.⁸⁰ Het Hof legde daarbij vooral de nadruk op het belang van het journalistieke bronnengeheim en achtte de huiszoeking en inbeslagname in strijd met de door artikel 5 van de Duitse Grondwet gewaarborgde pers- en expressievrijheid.⁸¹

In 2012 nam de *Bundestag*⁸² de wet aan waarmee de persvrijheid in het algemeen en het journalistiek bronnengeheim in het bijzonder, in de strafprocedure wordt versterkt.⁸³ Aan het

vastlegging van het recht op bronbescherming bij vrije nieuwsgaring (bronbescherming in strafzaken), 17 september 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34032>.

⁷⁸ §53 Zeugnisverweigerungsrecht der Berufsheimnisträger, <http://dejure.org/gesetze/StPO>.

⁷⁹ §97 Beschlagnahmeverbot, <http://dejure.org/gesetze/StPO>.

⁸⁰ Verpeaux, M., *Freedom of Expression in Constitutional and International Case Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010, 153-154.

⁸¹ Gawronski, S.A., "Pssst....staatsgeheimje kopen? Over het brongeheim en het verschoningsrecht voor journalisten in het strafrecht, in: Huijzer, E.M.T., Mulder, D.E., Speldenbrink, W.A. en Verhey, D.J. (Eds.), *Recht en media. Zijn de media een gevaar of zegen voor het recht?*, 2014, Maklu, Antwerpen, 87.

⁸² Het federale parlement.

⁸³ Yliniva-Hoffmann, A., *Germany: Act Strengthening Press Freedom Adopted*, IRIS 2012-7:1/14, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/7/article14.en.html>.

Strafwetboek wordt een paragraaf in artikel 353b toegevoegd waardoor journalisten niet strafbaar kunnen worden geacht voor schending van het ambtsgeheim indien ze de informatie die verondersteld geheim gehouden moest worden, enkel ontvangen, analyseren of publiceren. Bovendien wordt er een amendement aan artikel 97 (5)(2) van de Strafwetprocedure toegevoegd waardoor het materiaal van de journalisten enkel in beslag genomen mag worden wanneer zij er serieus van verdacht worden medeplichtig te zijn aan het misdrijf. Voor dit amendement was elke graad van verdachtmaking voldoende.⁸⁴

2.3.2 Klokkenluiders als beschermde bronnen

De besproken landen hebben allemaal een regeling uitgewerkt om journalistieke bronnen te beschermen. Echter, het is minstens zo belangrijk om een blik te werpen op de rechten van de personen die de informatie onthullen. In het Engels worden zij aangeduid met de term “*whistleblower*”, in het Nederlands kan dit vertaald worden naar “klokkenluiders”. Personen die bepaalde informatie prijsgeven worden vaak geconfronteerd met vergeldingsacties, wat een afschrikkend effect kan hebben op anderen die over bepaalde informatie beschikken. Journalisten en klokkenluiders zijn onderling afhankelijk van elkaar en dit kan beschouwd worden als een symbiotische relatie.⁸⁵ Een goede wettelijke regeling en een garantie op anonimiteit kan voor personen een stimulans zijn om hun informatie te onthullen. Journalisten kunnen van een dergelijke regeling voordeel hebben doordat ze meer interne informatie over bepaalde thema’s kunnen bekomen, waardoor het mogelijk wordt om grote thema’s aan te kaarten.⁸⁶

a. Raad van Europa

Op 30 april 2014 heeft de Raad van Europa een Aanbeveling aangenomen die Lidstaten aanspoort om een normatief, institutioneel en juridisch kader in te voeren dat personen, die in hun werkomgeving informatie onthullen over mogelijke bedreigingen of schade voor het publieke belang. In de appendix van de Aanbevelingen worden een aantal principes uitgelegd die Lidstaten moet begeleiden wanneer ze overwegen om dergelijke wetgeving in te voeren of aan te passen.⁸⁷

Voor de Raad kan klokkenluiden bijdragen tot het versterken van democratische verantwoordelijkheid en transparantie. Het is een fundamenteel element van de vrijheid van meningsuiting en het is belangrijk in de strijd tegen corruptie en het bestrijden van mismanagement zowel in de private als de publieke sector.⁸⁸

⁸⁴ Yliniva-Hoffmann, A., Germany: Government Adopts Bill Strengthening Press Freedom, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/9/article22.en.html>.

⁸⁵ Banisar, D., “Silencing Sources: An International Survey of Protections and Threats to Journalists’ Sources”, 8 november 2007, 49, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1706688.

⁸⁶ Verdoodt, V. “Whistle-blower protection in Europe, Master thesis, KU Leuven – HUB, 2013.

⁸⁷ Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Protection of Whistleblowers, 30 april 2014, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282014%297E.pdf>.

⁸⁸ Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Protection of Whistleblowers, 30 april 2014, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282014%297E.pdf>, 11.

Het is echter meermaals gebleken dat klokkenluiders vaak te maken krijgen met onverschilligheid of vergeldingsmaatregelen. In plaats van het te beschouwen als een daad van goed burgerschap, worden klokkenluiders vaak bestempeld als niet loyaal ten opzichte van hun werkgever. In dit soort situaties wordt de aandacht gevestigd op degene die de onthullingen doet, worden er sancties gegeven, eerder dan de informatie te onderzoeken.

Dit kan ertoe leiden dat personen ontmoedigd worden naar buiten te komen over zaken die binnen hun werkomgeving gebeuren en die volgens hen niet correct zijn.

Om een verandering in deze cultuur te bewerkstelligen is het belangrijk dat de Lidstaten aan werkgevers duidelijk maken om op een gepaste manier te reageren op de bekendgemaakte informatie en dat vergelding van klokkenluiers niet getolereerd zal worden in een democratische samenleving.

De Aanbeveling definieert een klokkenluider als volgt: *“elke persoon die gegevens rapporteert of onthult in de context van zijn of haar werksituatie, over een bedreiging of schade aan het algemeen belang en dit zowel in de publieke als in de privésector”*.

Voor wat betreft het personele toepassingsgebied zou het alle personen moeten betreffen die in de privé of in de publieke sector werken, ongeacht de aard van de werkrelatie en ongeacht of er een vergoeding betaald wordt of niet. Het moet ook gelden voor personen wiens werkrelatie beëindigd is of wiens tewerkstelling nog moet beginnen.

Het normatieve kader moet een alomvattende en coherente benadering omvatten die het rapporteren en onthullingen van algemeen belang faciliteert. Beperkingen en uitzonderingen voor wat betreft deze rapportering moeten noodzakelijk zijn.

Personen die direct of indirect benadeeld worden door het bekend maken van informatie die inaccuraat of misleidend is, moeten ook de bescherming behouden die beschikbaar is in het regulerend kader.

Het nationale kader zou een omgeving moeten scheppen die het mogelijk maakt om te rapporteren of te onthullen, zonder nadelige gevolgen. Er moeten duidelijke kanalen geïnstalleerd worden die het mogelijk maken om onthullingen te doen over zaken van algemeen belang en rapportering en toevlucht hiertoe moet gefaciliteerd worden door passende maatregelen. Werkgevers moeten aangemoedigd worden om interne rapporteringsmechanismen in te stellen.

Klokkenluiders moeten het recht hebben op vertrouwelijkheid van hun identiteit en op bescherming tegen vergeldingsmaatregelen.

b. Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft een belangrijke rol gespeeld in de bescherming van klokkenluiders. Zowel werknemers als andere personen kunnen dergelijke zaken voor het Hof brengen op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zo kunnen ze bijvoorbeeld beroep doen op artikel 6 EVRM dat het recht geeft op een eerlijk proces

binnen een redelijke termijn. Maar de zaken die op dit moment zijn uitgesproken waren op basis van artikel 10 EVRM, het recht op vrijheid van meningsuiting.⁸⁹

In 2008 was er de zaak *Guja v. Moldova*.⁹⁰ Het hoofd van de communicatiedienst en persverantwoordelijke van het Parket-Generaal in Chisinau, Moldavië, werd ontslagen nadat hij twee brieven van politici had doorgestuurd naar de lokale pers. De brieven toonden aan dat een onderzoek tegen bepaalde politieagenten, die ervan beschuldigd werden verdachten te mishandelen, werd geschrapt zonder duidelijke motieven. Toen zijn werkgever er achter kwam dat de werknemer de informatie had doorspeeld, zonder dat hij zijn oversten hiervan op de hoogte bracht, werd hij ontslagen. Nadat hij alle nationale rechtsmiddelen had uitgeput, trok hij naar het ECHR op basis van artikel 10 EVRM.

Het Hof oordeelde dat een ambtenaar interne informatie mag ontvangen, hierin begrepen geheimen die een publiek belang bevatten. Indien de informant beslist om deze informatie openbaar te maken, in het bijzonder wanneer het gaat om illegale praktijken of andere overtredingen binnen een werkomgeving, wordt dit beschouwd als een daad die beschermd wordt onder artikel 10 EVRM.⁹¹ Het Hof vermeldt wel dat een klokkenluider in eerste instantie moet proberen te praten met zijn oversten. Indien dit echter niet praktisch is of niet tot enig resultaat zou leiden, dan kan een bekendmaking naar de media en het publiek toegestaan worden.⁹² Hoewel het Hof erkent dat de inmenging een legitiem doel nastreeft, namelijk de bescherming van vertrouwelijke informatie, en dat er een wettelijke basis is, komt het Hof tot de conclusie dat het ontslag niet noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Daarnaast formuleert het Hof zes criteria die gebruikt kunnen worden om te beoordelen of een inmenging al dan niet noodzakelijk is in een democratische samenleving:

1. De klokkenluider kan met zijn informatie niet terecht bij zijn werkgever, dienstchef of enige andere overheidsinstelling of instantie;
2. De informatie moet een maatschappelijk belang hebben of verband houden met een ernstige wanpraktijk;
3. De informatie moet authentiek, betrouwbaar en accuraat zijn;
4. De schade die berokkend wordt door het openbaar maken van de interne en vertrouwelijke informatie moet mee in ogenschouw genomen worden;
5. De motieven van de klokkenluider moeten nagegaan worden;
6. De sanctie die werd opgelegd moet worden geanalyseerd en de gevolgen daarvan.⁹³

⁸⁹ Guyer, T., and Peterson, N., The current state of whistle-blower law in Europe: A report by the Government Accountability Project, 29 April 2013, <http://www.whistleblower.org/storage/documents/TheCurrentStateofWhistleblowerLawinEurope.pdf>, 9. Verdoodt, V. "Whistle-blower protection in Europe, Master thesis, KU Leuven – HUB, 2013.

⁹⁰ EHRM 12 februari 2008, no. 14277/04, *Guja/Moldova*.

⁹¹ EHRM 12 februari 2008, no. 14277/04, *Guja/Moldova*, §72.

⁹² EHRM 12 februari 2008, no. 14277/04, *Guja/Moldova*, §73.

⁹³ Hof Mensenrechten (Grote Kamer), 12 februari 2008, *Guja t. Moldavië*; Voorhoof, Dirk, "Europees Hof neemt klokkenluider in bescherming, De Juristenkrant, 16 april 2008, nr. 167, p. 3. EHRM 12 februari 2008, no. 14277/04, *Guja/Moldova*, §80-§94.

Het Hof kent aan journalisten, uitgevers en NGO's een hogere graad van bescherming toe in zaken die handelen over corruptie, fraude of illegale activiteiten van politici of openbare instellingen.⁹⁴ De pers heeft een waakhondfunctie en kan een medium zijn dat de bevolking informeert over de besteding van overheidsgeld. Daarom is het Hof van oordeel dat wetten in verband met laster en eerroof die louter gebruikt worden om kritiek op overheids personeel of politici te vermijden, niet gerechtvaardigd kunnen worden. In een democratische samenleving is het uiterst belangrijk dat overtredingen of corruptie vanwege de overheid wordt bekendgemaakt.

In dit kader oordeelde het Hof in de zaak *Kudeshkina v. Rusland*.⁹⁵ Kudeshkina was rechter in een strafzaak waarin een politieagent verdacht werd van machtsmisbruik en zij werd door de Voorzitter van de rechtbank van Moskou van de zaak gehaald. Een aantal maanden later schorste Kudeshkina zelf haar mandaat op als rechter omdat ze kandidate was voor de volgende parlementsverkiezingen. Gedurende haar campagne legde ze een aantal interviews aan de media waarin ze sprak over manipulatie en tussenkomsten van hooggeplaatste functionarissen, mensen uit de bedrijfswereld en politici, zodat de rechters van de rechtbank van Moskou voortdurend onder druk werden gezet. Ze ijverde dan ook voor een grondige hervorming van het rechtssysteem en voor een meer onafhankelijke justitie.⁹⁶ Daarnaast legde ze ook een klacht neer tegen de voorzitter van de rechtbank van Moskou omdat die van de zaak gehaald werd, maar er werd geen gevolg gegeven aan de klacht, ook al werden de aantijgingen door andere rechters formeel en feitelijk bevestigd.⁹⁷

Kudeshkina werd uiteindelijk niet verkozen voor het parlement en ze nam haar ambt als rechter terug op. Korte tijd later kreeg ze echter haar ontslag met als motivatie de schending van haar beroepsgeheim, het verspreiden van valse informatie, het lasterlijk in opspraak brengen van collega's.⁹⁸

Het EHRM oordeelde dat er een schending was van artikel 10 EVRM. Parlements kandidaten zouden in staat moeten zijn om hun mening te uiten zonder dat ze hiervoor gestraft worden. De verklaringen van Kudeshkina waren geuit in het kader van een publiek belang. Hoewel er een zekere mate van overdrijving en generalisering was, die typisch is in een verkiezingscontext, waren haar uitspraken niet helemaal feitelijk ongegrond en konden ze niet beschouwd worden als een gratuite aanval, maar als een redelijke commentaar op een thema van groot publiek belang.⁹⁹ Bovendien was het ontslag disproportioneel en kon het een *chilling effect* hebben op rechters die in de toekomst zouden willen meedoen in het debat rond de hervorming van justitie.

Vaak baseren journalisten hun rapportering op interviews met klokkenluiders, soms zonder ze te bewerken. In de zaak *Jersild t. Denemarken* heeft het EHRM hier uitspraak over gedaan. In deze

⁹⁴ van der Sloot, B., *WikiLeaks: te actief voor een webhoster, te passief voor een journalistiek medium* Nederlands Juristenblad, 25 maart 2011, 737; Verdoodt, V. "Whistle-blower protection in Europe, Master thesis, KU Leuven – HUB, 2013.

⁹⁵ EHRM, 26 februari 2009, no. 2942/05, *Kudeshkina/Rusland*.

⁹⁶ EHRM, 26 februari 2009, no. 2942/05, *Kudeshkina/Rusland*; Voorhoof, D., "Rechter mag beïnvloeding justitie aan de kaak stellen", *De Juristenkrant*, 25 maart 2009, Nr. 186, p. 1.

⁹⁷ EHRM, 26 februari 2009, no. 2942/05, *Kudeshkina/Rusland*; Voorhoof, D., "Rechter mag beïnvloeding justitie aan de kaak stellen", *De Juristenkrant*, 25 maart 2009, Nr. 186, p. 1.

⁹⁸ EHRM, 26 februari 2009, no. 2942/05, *Kudeshkina/Rusland*; Voorhoof, D., "Rechter mag beïnvloeding justitie aan de kaak stellen", *De Juristenkrant*, 25 maart 2009, Nr. 186, p. 1.

⁹⁹ EHRM, 26 februari 2009, no. 2942/05, *Kudeshkina/Rusland*.

zaak had een journalist een interview uitgezonden met jongeren die hun mening gaven over racistische meningen.¹⁰⁰ In het interview werden er redelijk wat beledigende opmerkingen gemaakt over zwarten. Nadat het interview werd uitgezonden werd de journalist beschuldigd van medeplichtigheid aan het verspreiden van racistische opmerkingen.

Het Hof was van oordeel dat er een schending was van de vrijheid van meningsuiting van de journalist, hoewel er een wet was en dat er een legitiem doel was. Het bestrijden van racisme is belangrijk voor een democratische samenleving en de journalist had op voorhand duidelijk zijn beweegredenen bekend gemaakt. Hij wilde het publiek een analyse geven van de ideeën die bij deze jongeren leefden en beschouwde dit als een thema van algemeen belang. Gezien het interview deel uitmaakte van een serieus actualiteitenprogramma, kon het niet beschouwd worden als het promoten van racisme. Het Hof stelde dat het rapporteren van nieuwswaardige feiten, of zij nu bewerkt zijn of niet, één van de belangrijkste middelen is opdat de pers haar rol als publieke waakhond kan vervullen. Het straffen van een journalist voor het helpen verspreiden van meningen van anderen in een interview, zou de bijdrage van de pers in de discussie van thema's van algemeen belang, serieus kunnen hinderen.¹⁰¹

Een andere belangrijke zaak, meer bepaald in de zorgsector, is *Heinisch t. Duitsland*. Heinisch was een verpleegkundige in een zorgtehuis waar er volgens haar een gebrek aan personeel was, wat negatieve gevolgen had voor de zorg van de bewoners. Ze kaartte dit meerdere malen aan bij het management, zonder resultaat. Als gevolg van de toegenomen werkdruk, werd ze zelf meerdere malen ziek. Ze diende een strafklacht in tegen wegens fraude, die niet gevolgd werd. Een maand later werd ze ontslagen met als reden haar veelvuldige afwezigheid wegens ziekte. Mevrouw Heinisch vocht haar ontslag aan bij de Duitse arbeidsrechtbanken maar die bevestigden het ontslag wegens het verbreken van haar plicht tot loyaliteit jegens haar werkgever. Ze diende daarna een klacht in bij het EHRM op basis van artikel 10 EVRM.

Het Hof oordeelde dat wat mevrouw Heinisch gedaan had als klokkenluiden beschouwd kan worden en dat dit beschermd wordt onder artikel 10 EVRM.¹⁰² Het erkende dat een werknemer een zekere loyaliteitsverplichting heeft tegenover de werkgever, maar dat deze daar niet door gebonden is wanneer de werkgever er niet in slaagt een onrechtmatige daad op te lossen.¹⁰³ Het Hof bekeek de balans tussen het recht op informatie voor wat betreft de tekortkomingen in de zorg enerzijds en het recht van de werkgever om zijn zaak en zijn reputatie te beschermen. Het kwam tot de conclusie dat het algemeen belang in het verkrijgen van informatie over tekortkomingen in de zorg zo belangrijk is dat het voorgaat op de belangen van een onderneming.¹⁰⁴

c. België

Op federaal niveau had een personeelslid van de federale overheid tot voor kort in het geval van een integriteitsinbreuk binnen de eigen organisatie slechts twee opties: ofwel intern aanklaarten bij een collega of leidinggevende, ofwel gerechtelijke stappen zetten. Terwijl de eerste optie vaak niet

¹⁰⁰ EHRM, 29 september 1994, no. 15890/89, *Jersild/Denmark*.

¹⁰¹ EHRM, 29 september 1994, no. 15890/89, *Jersild/Denmark*, §31.

¹⁰² EHRM, 21 juli 2011, no. 28274/08, *Heinisch/Duitsland*, § 43.

¹⁰³ EHRM, 21 juli 2011, no. 28274/08, *Heinisch/Duitsland*, § 64.

¹⁰⁴ EHRM, 21 juli 2011, no. 28274/08, *Heinisch/Duitsland*, § 90.

kan werken zonder vertrouwensbasis, is de tweede stap vaak een brug te ver.¹⁰⁵ Sinds de wet van 15 september 2013¹⁰⁶ is er nu ook een andere optie, namelijk het melden van integriteitsschendingen bij een onafhankelijk extern meldpunt. Dat er niet voor de term 'klokkenluiders' gekozen is, heeft te maken met de eerder negatieve connotatie, waardoor het erop kan lijken dat de melder de bedoeling heeft om collega's publiekelijk te schande te maken.¹⁰⁷

Er wordt een centraal meldpunt voor Veronderstelde Integriteitsschendingen (Centraal Meldpunt) opgericht, dat een onderdeel vormt van de diensten van de federale ombudsmannen.¹⁰⁸

Alvorens over te gaan tot de melding van de veronderstelde integriteitsschending, zal een federale ambtenaar eerst voorafgaand advies vragen aan de vertrouwenspersoon integriteit.¹⁰⁹ Deze fase van het voorafgaand advies moet personeelsleden behoeden tegen overhaaste meldingen van integriteitsschendingen. Gezien de laagdrempeligheid, de nabijheid en de kennis over de organisatie, speelt de vertrouwenspersoon integriteit een cruciale rol.¹¹⁰

De wet voorziet verder in een getrapte aanpak van de melding zelf. Eerst zal de federale ambtenaar zijn functionele of een hiërarchische meerdere op de hoogte brengen of meldt hij zijn vermoeden van een veronderstelde integriteitsschending aan de vertrouwenspersoon integriteit.¹¹¹ Hij kan deze laatste aanspreken indien er vermoedens zijn dat bijvoorbeeld zijn hiërarchische meerdere zelf betrokken is in de veronderstelde integriteitsschending.

Een federale ambtenaar kan ook meteen het Centraal Meldpunt op de hoogte brengen in de volgende gevallen:

1. bij ontstentenis van een vertrouwenspersoon integriteit in de federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld;
2. als hij zijn functionele of een hiërarchische meerdere niet wenst op de hoogte te brengen van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld en die veronderstelde integriteitsschending ook niet wenst te melden bij de vertrouwenspersoon integriteit van zijn federale administratieve overheid;
3. als zijn melding een veronderstelde integriteitsschending betreft in een federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld maar waarbij de hoogste hiërarchische meerdere van die federale administratieve overheid vermoedelijk betrokken is;

¹⁰⁵ Vande Walle, G., Hubeau, B., Federale overheid heeft eigen 'klokkenluidersprocedure', Juristenkrant, 9 april 2014, 7.

¹⁰⁶ Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, B.S. 4 oktober 2013, 69.406.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 7

¹⁰⁸ Art. 3 §3 Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, B.S. 4 oktober 2013, 69.406.

¹⁰⁹ Art. 6. Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, B.S. 4 oktober 2013, 69.406.

¹¹⁰ Vande Walle, G., Hubeau, B., Federale overheid heeft eigen 'klokkenluidersprocedure', Juristenkrant, 9 april 2014, 7.

¹¹¹ Art. 8 §1, Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, B.S. 4 oktober 2013, 69.406.

4. als zijn melding een veronderstelde integriteitsschending betreft in een federale administratieve overheid waar hij niet tewerkgesteld is.¹¹²

De wet bevat ook een aantal beschermingsmaatregelen tegen mogelijke nadelige gevolgen voor de arbeidsomstandigheden, bijvoorbeeld het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek; het nemen van een tuchtmaatregel; het weigeren van verlof; het toekennen van een ongunstige evaluatie.¹¹³ Indien er toch een nadelig gevolg zou ontstaan, ligt de bewijslast bij de werkgever om aan te tonen dat er geen verband bestaat tussen het wijzigen van de arbeidsvoorwaarden en de melding. Echter, de wetgever heeft nagelaten te bepalen wat er gebeurt met die nadelige gewijzigde arbeidsomstandigheden als het toch een wraakactie blijkt te zijn. Volgens Vande Walle en Hubeau blijft het beschermingsstatuut dan ook dode letter, zolang de wet geen bepaling bevat over een rechtzetting of het ongedaan maken van de maatregel.¹¹⁴

Omgekeerd bevat de wet ook sancties voor federale ambtenaren die bedrieglijke meldingen doen.¹¹⁵

In Vlaanderen bestaat er sinds 2004 wetgeving rond klokkenluiders.¹¹⁶ Indien een personeelslid van de Vlaamse overheid in de uitoefening van zijn functie onregelmatigheden vaststelt, brengt hij een functionele chef hiervan onmiddellijk op de hoogte. Hij kan ook rechtstreeks Spreekbuis, het meldpunt voor welzijn en integriteit op het werk van de Vlaamse overheid of Audit Vlaanderen op de hoogte brengen.¹¹⁷ Indien hij op basis van gegronde redenen vermoedt of vaststelt dat zijn lijnmanager hem zal verbieden of verhinderen om misdrijven bekend te maken, brengt hij rechtstreeks de procureur des Konings hiervan op de hoogte.¹¹⁸

Het personeelslid kan verder, buiten de gevallen van kwade trouw, persoonlijk voordeel of valse aangifte die een dienst of persoon schade toebrengen, niet onderworpen zijn aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie, om de enkele reden dat hij onregelmatigheden aangeeft of bekend maakt.¹¹⁹

Een personeelslid kan ook melding doen van een onregelmatigheid bij de Vlaamse Ombudsman wanneer er na kennisgeving aan hun hiërarchische meerdere en daarna aan de Interne Audit, geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan hun mededeling binnen een termijn van dertig dagen; of om de enkele reden van de bekendmaking of aangifte van deze onregelmatigheden onderworpen

¹¹² Art. 8 §2. Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, *B.S.* 4 oktober 20123, 69.406.

¹¹³ Art. 15. Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, *B.S.* 4 oktober 20123, 69.406.

¹¹⁴ Vande Walle, G., Hubeau, B., Federale overheid heeft eigen 'klokkenluidersprocedure', *Juristenkrant*, 9 april 2014, 7.

¹¹⁵ Art. 17. Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, *B.S.* 4 oktober 20123, 69.406.

¹¹⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *B.S.* 27 maart 2006, 17.247.

¹¹⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *B.S.* 27 maart 2006, 17.247.

¹¹⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *B.S.* 27 maart 2006, 17.247.

¹¹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *B.S.* 27 maart 2006, 17.247.

te zijn of zullen worden aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie.¹²⁰ Een personeelslid kan ook vragen aan de Ombudsman om onder bescherming geplaatst te worden. Indien de Ombudsman de bescherming verleent dan neemt deze een einde twee jaar na het afsluiten van het onderzoek door de Vlaamse Ombudsman naar de gemelde onregelmatigheid.

Tot 2012 moest de Vlaamse Ombudsman volgens het Ombudsdecreet de hiërarchische meerdere van de betrokken ambtenaar op de hoogte brengen. Die bepaling werd geschrapt, “*omdat het aanbevelenswaardig kan zijn om de identiteit van de klokkenluider niet onmiddellijk bekend te maken bij de leidinggevende. De bescherming is soms meer sluitend als dat niet onmiddellijk gebeurt*”.¹²¹ Door de wijziging kreeg de ombudsman ook meer instrumenten om de klokkenluiders te beschermen doordat de bescherming niet alleen de schorsing van de tuchtprocedures en een regeling voor het toewijzen van de bewijslast zal omvatten, maar ook de mogelijkheid van een vrijwillige herplaatsing van het personeelslid. Andere leidinggevendenden zouden een incentive krijgen om klokkenluiders in hun dienst aan de slag te laten gaan.¹²²

Privésector

Er is geen wetgeving rond klokkenluiders in de privésector. Toch onderscheidt *Transparency International* een aantal wetsartikelen die er indirect aan gerelateerd zijn. Zo is er artikel IV. 46 in het Boek IV Bescherming van de mededinging in het Wetboek economisch recht dat in een bescherming voorziet wanneer bedrijven verklaringen willen afleggen over een kartel waar ze zelf deel van uitmaken.¹²³

De wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme bepaalt dat bepaalde financiële beroepen, onder andere bankiers, verzekeringsmakelaars, auditeurs, boekhouders, de plicht hebben om bepaalde vermoedens van witwaspraktijken kenbaar te maken. Zij moeten de Cel voor financiële informatieverwerking daarvan onmiddellijk op de hoogte brengen.¹²⁴

Een relevante wet die zowel op de overheid als op de privésector van toepassing is, is de wet van 28 februari 2014 tot aanvulling van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wat de preventie van psychosociale risico's op het werk betreft, waaronder inzonderheid geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk. Deze wet voorziet zowel in een preventieve functie als in procedures om onregelmatigheden aan het licht te brengen.¹²⁵

¹²⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, B.S. 27 maart 2006, 17.247.

¹²¹ Decreet VL. Parl. van 9 november 2012 houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende de instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, BS 7 december 2012, NJW, 16 januari 2013, nr. 274, 8.

¹²² *Ibid.*, p. 8.

¹²³ Transparency International Belgium, *Providing an alternative to silence: Towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium*, March 2013, 18.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 18

¹²⁵ Ombelet, P.J., Naudts, L., *Whistleblowing in Belgium*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing>, 3.

d. *Nederland*

Publieke sector

In Nederland is er geen wetgeving die voorziet in een algemene regeling voor klokkenluiders. Wel zijn er een aantal wetten en procedures die een begin zijn voor een systeem.¹²⁶ Zo is er een regeling opgenomen in artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet die een verplichting instelt voor de werkgever om procedurevoorschriften vast te stellen voor het melden van vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar de ambtenaar tewerk gesteld is.¹²⁷ Deze voorgaande verplichting is van toepassing op het Rijk, Politie, defensie, Waterschappen, Provincies en gemeenten. Bovendien mag de ambtenaar, die te goeder trouw de vermoedens van misstanden meldt, geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van een procedure.

In navolging van artikel 125quinquies vaardigde de centrale overheid het besluit uit met betrekking tot de regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie.¹²⁸ Er is in dit kader een Commissie integriteit overheid ingesteld, die als taak heeft om meldingen te onderzoeken en het bevoegd gezag naar aanleiding van dat onderzoek te adviseren.¹²⁹

Het vermoeden van een misstand wordt in het Besluit omschreven als een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van

- “1° een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;*
- 2° een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu;*
- 3° een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst;”*

en dit bij de organisatie waarin de melder werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij uit hoofde van zijn ambtenaarschap met die organisatie in aanraking is gekomen en kennis heeft gekregen van de misstand”.¹³⁰

Binnen de organisatie wordt een vertrouwenspersoon aangeduid die als taak heeft de ambtenaar te informeren over een melding indien deze laatste daarom verzoekt; de hoogste ambtelijke leidinggevende te informeren over een melding en het bevoegd gezag en de hoogste ambtelijke leidinggevende te adviseren over vermoedens van misstanden.¹³¹

¹²⁶ Transparency International, *Whistleblowing in Europe, Netherlands*, March 2013, 66.

¹²⁷ Zijlstra, S.E., *Bestuurlijk organisatierecht*, Kluwer, Deventer, 2009, 108.

¹²⁸ Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en politie), <http://www.commissieintegriteitoverheid.nl/downloads/klokkenluidersregeling/stb-2009-572%5B1%5D.pdf>.

¹²⁹ Artikel 3 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en politie).

¹³⁰ Artikel 1€ Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en politie).

¹³¹ Artikel 8 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en politie).

Indien een ambtenaar melding wil doen van een misstand, kan hij dat doen bij zijn leidinggevende, bij een vertrouwenspersoon of rechtstreeks via de Commissie. Een ambtenaar kan misstoestanden melden over de eigen organisatie of over organisaties waar hij zelf niet werkzaam is en hij kan dat ook doen als hij niet meer werkt voor de overheid en dit tot binnen twee jaar na zijn vertrek bij de organisatie.¹³²

De melder mag geen nadelige gevolgen ondervinden en het bevoegd gezag moet er zorg voor dragen dat er geen besluit genomen mag worden met nadelige gevolgen voor de rechtspositie van de melder. Onder een besluit met nadelige gevolgen wordt verstaan:

- a. het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek;
- b. het tussentijds beëindigen of het niet verlengen van diens aanstelling in tijdelijke dienst;
- c. het niet omzetten van diens aanstelling in tijdelijke dienst voor een proeftijd in een aanstelling in vaste dienst;
- d. het verplaatsen of overplaatsen of het weigeren van een verzoek daartoe;
- e. het treffen van een ordemaatregel;
- f. het treffen van een disciplinaire maatregel;
- g. het onthouden van salarisverhoging;
- h. het onthouden van promotiekansen;
- i. het afwijzen van verlof.¹³³

Privésector

Voor de privésector is er geen algemene regeling getroffen, maar er zijn wel sectorspecifieke regelingen terug te vinden. Zo hebben beursgenoteerde vennootschappen op grond van artikel II.1.7.¹³⁴ van de *corporate governance code* de verplichting om een regeling voor klokkenluiders in te richten. De bepalingen van deze code geven een normstelling voor het gedrag van bestuurders en commissarissen van beursvennootschappen en er geldt een 'pas toe of leg uit' principe. Dit betekent dat de code in principe nageleefd moet worden en wanneer dat niet gebeurt, in het jaarverslag uitleg moet gegeven worden waarom dat niet gebeurd is en op welke onderdelen.¹³⁵

Voor banken en beleggingsondernemingen volgt uit artikel 71 lid 3 van de nieuwste bankenrichtlijn¹³⁶ dat zij over "passende procedures dienen te beschikken opdat hun werknemers in

¹³² Artikel 10 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en politie

¹³³ Artikel 2 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en politie

¹³⁴ "Het bestuur draagt er zorg voor dat werknemers zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid hebben aan de voorzitter van het bestuur of aan een door hem aangewezen functionaris te rapporteren over vermeende onregelmatigheden binnen de vennootschap van algemene, operationele en financiële aard. Vermeende onregelmatigheden die het functioneren van bestuurders betreffen worden gerapporteerd aan de voorzitter van de raad van commissarissen. Deze klokkenluidersregeling wordt op de website van de vennootschap geplaatst."

¹³⁵ De Jong, H., Juridisch kader klokkenluiden in een notendop, Adviespunt Klokkenluiders, 2015, 15.

¹³⁶ Richtlijn 2013/36/EU van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

staat zijn inbreuken intern via een specifiek, onafhankelijk en zelfstandig kanaal te melden". Ook dient deze werknemers bescherming toe te komen "minimaal tegen vergelding, discriminatie of andere soorten onbillijke behandeling".¹³⁷

Voor accountantsorganisaties volgt de verplichting tot het hebben van een klokkenluidersregeling uit de Verordening Accountantsorganisaties. Artikel 32 lid 1 van deze verordening bepaalt dat personen van buiten de accountantsorganisatie en bij haar werkzame of aan haar verbonden personen zonder gevaar voor hun rechtspositie vermeende onregelmatigheden binnen of (mede) buiten de accountantsorganisatie aan de orde moeten kunnen stellen, zodat deze kunnen worden gemeld zonder dat dit gevaar oplevert voor de rechtspositie van de melder.¹³⁸

Adviespunt Klokkenluiders

In 2012 werd het Adviespunt Klokkenluiders opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De taak van het Adviespunt is:

- a. op verzoek informatie en advies geven over en ondersteuning bieden bij mogelijke vervolgstappen aan degene die een vermoeden heeft van een mogelijke misstand die raakt aan het algemeen belang bij:
 - het bedrijf of de organisatie waar hij werkt of heeft gewerkt; of
 - een ander bedrijf of een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van de mogelijke misstand.
- b. niet tot een persoon te herleiden ontwikkelingen en patronen die zijn af te leiden uit de informatie die de Commissie heeft op grond van haar taak, bedoeld in onderdeel a, mededelen aan organisaties voor wie deze informatie relevant is;
- c. algemene voorlichting geven over het omgaan met een vermoeden van een mogelijke misstand.¹³⁹

Het Adviespunt wil ernaar streven dat klokkenluiders misstanden kunnen aankaarten zonder dat ze daar negatieve gevolgen van ondervinden. Het adviespunt is onafhankelijk, werkt vertrouwelijk en de dienstverlening is gratis.¹⁴⁰

In juni 2015 werd bekendgemaakt dat het bestaan van het Adviespunt met een jaar wordt verlengd. De bedoeling is op termijn een permanente wettelijke basis te voorzien.

Nieuw wetsvoorstel

In 2012 werd er een wetsvoorstel ingediend voor de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders. De wet heeft tot doel de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren en dit zowel voor de publieke als de private sector. Het Huis zal onderzoek naar

¹³⁷ De Jong, H., Juridisch kader klokkenluiden in een notendop, Adviespunt Klokkenluiders, 2015, 15.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹³⁹ Art. 3 Besluit van 27 september 2011 tot instelling van de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden (Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-427.html>.

¹⁴⁰ Adviespunt Klokkenluiders, Jaarverslag 2014, https://www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/04/jaarverslag_klein.pdf.

maatschappelijke misstanden en aanbevelingen doen om problemen op te lossen. Er wordt ook voorzien in een Fonds voor klokkenluiders, dat verzoekers indien nodig financieel ondersteunt. Het Huis zou onderdeel worden van de Nationale Ombudsman.¹⁴¹ De keuze voor de Ombudsman komt er vanuit het geloof dat dit een onafhankelijk instituut is waar mensen veel vertrouwen in hebben.¹⁴²

Ondertussen zijn al een aantal wijzigingen voorgesteld. Zo wordt de werkgever niet op de hoogte gesteld indien één van de werknemers een melding gedaan heeft bij het Huis. Er komt ook geen Fonds voor klokkenluiders. Daarnaast zijn er een aantal nieuwe voorzieningen: zo wordt het toepassingsgebied uitgebreid (brede definitie van werknemer, inclusief zelfstandigen); Een werkgever die ten minste vijftig personen in dienst heeft, moet een procedure vaststellen voor klokkenluiders; elke werknemer moet eerst intern misstanden melden, tenzij dit niet redelijkerwijs van hem verwacht kan worden.¹⁴³

Op 17 december 2013 werd het wetsvoorstel aanvaard door de Kamer maar de Senaat aanvaardde het niet op 20 mei 2014. De Senaat wil het voorstel enkel aanvaarden indien de volgende aanpassingen gedaan worden:

- het Huis mag niet ondergebracht worden bij de Nationale Ombudsman;
- het Huis kan niet zowel een onderzoeks- als een adviesfunctie hebben. Het Adviespunt moet onafhankelijk blijven bestaan;
- de publieke en de private sector moeten duidelijk van elkaar onderscheiden worden;
- bescherming tegen vergelding moet ook gegarandeerd worden als de klokkenluider zich meldt bij een andere instantie dan het Huis.

In juli 2014 hebben de indieners van het voorstel samen met de minister van Binnenlandse Zaken samengewerkt om de voorgestelde wijzigingen van de Senaat te incorporeren. Het voorstel is nu in behandeling bij de Tweede Kamer.¹⁴⁴

e. *Verenigd Koninkrijk*

In navolging van een aantal schandalen eind jaren '80 (o.a. Clapham Junction train collision; the piper alpha oil rig explosion; zeebruggen car ferry), nam de druk op de overheid toe om een wetgeving aan te nemen die klokkenluiders zou beschermen.¹⁴⁵ In 1998 trad de *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) in werking. Hierdoor werd de *Employment Rights Act* 1996 aangevuld met een nieuw deel IVA. De PIDA wordt beschouwd als een voorbeeld van wetgeving voor wat betreft klokkenluiders.¹⁴⁶ Verschillende landen hebben de PIDA gebruikt als voorbeeld voor hun eigen wetgeving, zoals Ierland, Japan en Zuid-Afrika.¹⁴⁷

¹⁴¹ Voorstel van wet van de leden Van Raak, Heijnen, Schouw, Van Gent, Ortega-Martijn en Ouwehand, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33258>.

¹⁴² Adviespunt Klokkenluiders, *Developments in whistleblowing protection in the Netherlands*, 2015, 4.

¹⁴³ Adviespunt Klokkenluiders, *Developments in whistleblowing protection in the Netherlands*, 2015, 4.

¹⁴⁴ Adviespunt Klokkenluiders, *Developments in whistleblowing protection in the Netherlands*, 2015, 4.

¹⁴⁵ Transparency International, *Whistleblowing in Europe, United Kingdom*, March 2013, March 2013, 85.

¹⁴⁶ Lewis, D., "Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?", *Journal of Business Ethics*, Volume 82, Issue 2, 497-507.

¹⁴⁷ Transparency International, *Whistleblowing in Europe, United Kingdom*, March 2013, 83.

PIDA is van toepassing op werknemers uit verschillende sectoren: de overheid, de private en de non-profit sector. Werknemers kunnen een brede waaier van wandaden aan het licht brengen, zoals corruptie, rechterlijke dwalingen, gevaar voor de publieke gezondheid of veiligheid, gevaar voor het milieu en het toedekken van zulke zaken.

Wanneer een klokkenluider ontslagen wordt, moet de werkgever aantonen dat dit niets te maken hadden met de onthullingen. Klokkenluiders kunnen compensatie krijgen voor vergeldingsacties van hun werkgever. De hoogste compensatie die tot nu toe aan een klokkenluider werd toegekend was vijf miljoen pond.

De PIDA introduceerde een gelaagd systeem waarbij klokkenluiders hun informatie kunnen geven aan één van de drie volgende 'lagen' van personen: 1. intern aan de werkgever; 2. aan voorgeschreven organen (zoals de Financiële Autoriteit of de Belastingdienst); 3. een bredere openbaring aan de politie, de media, leden van het Parlement en niet-voorgeschreven regulatoren. Iedere laag omvat een hogere drempel voor wat betreft de voorwaarden waaraan tegenmoet gekomen moet worden door de klokkenluiders. Dit is bedoeld om interne rapportering aan te moedigen en het gebruik van externe kanalen enkel te gebruiken als laatste uitweg.¹⁴⁸

De PIDA werd aangepast in 2013. De volgende veranderingen werden aangebracht:

- klokkenluiders die een claim willen indienen dienen een 'public interest test' te vervullen. Dit houdt in dat ze moeten aantonen dat er een redelijk geloof is dat hun onthullingen gedaan zijn met het oog op het publieke belang;
- een werknemer die een onthulling van publiek belang doet, maar dit niet deed uit goede trouw, zal nog altijd een succesvolle claim kunnen behalen. Het gebrek aan goede trouw heeft niet langer gevolgen voor de aansprakelijkheid, maar het geeft wel aan de rechtbank de mogelijkheid om de compensatie met vijftwintig procent te verminderen;
- een werknemer die schade ondervindt door een collega als gevolg van het klokkenluiden, kan zowel een vordering instellen tegen die collega, als tegen de werkgever.

De veranderingen resulteerden in een 'Call for Evidence' door de regering in juli 2013 en een heropleving van het debat rond de effectiviteit van het regelgevend kader. In februari 2013 werd er een onafhankelijke commissie opgezet die toezicht zou houden op een publieke consultatie en het verzamelen van bewijs over klokkenluiders, en dit vanuit een aantal hoeken: op individueel, organisatie en regulator niveau. In juni 2014 stelde de regering, als reactie op de consultatie, een aantal hervormingen voor. Zo zouden regulatoren een verplichting hebben om informatie te publiceren over bezorgdheden met betrekking tot klokkenluiders die tot hun attentie gebracht zijn; verbeterde richtlijnen vanuit de regering voor degenen die geconfronteerd worden met een dilemma rond klokkenluiders en hulp voor ondernemingen om best practices uit te werken.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Transparency International, *Whistleblowing in Europe, United Kingdom*, March 2013, 83.

¹⁴⁹ Ombelet, P.J., Naudts, L., *Whistleblowing in the United Kingdom*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing>, 2.

f. Duitsland

Er is geen specifieke wetgeving in Duitsland, maar wel een complexe aaneenschakeling van verschillende wetten en principes die op inconsistente wijze door de rechtbanken worden geïnterpreteerd, waardoor het moeilijk wordt voor klokkenluiders om in te schatten hoe hun zaak zou uitdraaien. Bovendien kunnen werknemers, die een poging doen om overtredingen aan het licht te brengen, onder Duits recht niet enkel ontslagen worden maar ook burgerlijk of strafrechtelijk vervolgd worden.¹⁵⁰

Er zijn enkele relevante wetteksten, zoals Sec. 612a van het Burgerlijk Wetboek, dat slachtoffering verbiedt voor het uitoefenen van bepaalde rechten, en de Arbeidsbescherming wet (*Kündigungsschutzgesetz*). De connectie met klokkenluiden is dusdanig dat werknemers, indien zij ten minste zes aaneensluitende maanden in de onderneming tewerkgesteld waren, aan een arbeidsrechtbank kunnen vragen of hun ontslag rechtmatig is. Het probleem is dat het klokkenluiden naar het publiek toe en zelfs naar de overheid toe, nog steeds beschouwd wordt als een schending van het loyaliteitsbeginsel jegens de werkgever. Het is enkel toegelaten onder bepaalde voorwaarden die door de rechtspraak ontwikkeld zijn, maar deze zijn niet altijd even duidelijk.

Arbeidsrechtbanken hebben beslist dat werknemers die bepaalde informatie ter goeder trouw vrijgeven, hiervoor niet ontslagen kunnen worden. Maar, zij hebben ook al beslist, dat zelfs wanneer de werknemer onterecht ontslagen werd, de werkgever het contract kan ontbinden, indien er vastgesteld wordt dat een constructieve samenwerking tussen de twee partijen niet langer mogelijk is. Bovendien oordeelde de Federale Arbeidsrechtbank in 2003 dat de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting niet van toepassing is indien de onthullingen anoniem gedaan werden.¹⁵¹

Sommige bedrijven bieden toegang aan tot externe advocaten en hebben hulplijnen opgezet waar werknemers anoniem kunnen rapporteren. Maar over het algemeen worden deze advocaten betaald door de werkgevers en kunnen zij alleen aan hen rapporteren.¹⁵² Bovendien lijken bedrijven die een redelijk beleid hebben het belang ervan te verminderen en publiciteit hierrond te vermijden. In sommige delen van de financiële sector is een interne regeling voor klokkenluiders verplicht sinds 1 januari 2014.¹⁵³

Ambtenaren zijn gebonden door geheimhouding waardoor klokkenluiden buiten hun eigen hiërarchie gehinderd wordt, terwijl ze tegelijkertijd verplicht zijn om hun bezorgdheid te uiten wanneer ze weet hebben van illegale activiteiten. Zowel op federaal als op het niveau van de *Länder* zijn er bepalingen die toelaten overheids personeel informatie te onthullen naar overheidsinstanties die daarvoor bevoegd zijn wanneer het gaat om omkoping. Maar gelijkaardige bepalingen voor andere vormen van onthullingen zijn er niet.

¹⁵⁰ Transparency International, *Whistleblowing in Europe, United Kingdom*, March 2013, 85.

¹⁵¹ Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S. and Brown, A.J., *Whistleblower protection laws in G20 countries*, Blueprint for free speech, final report September 2014, 38.

¹⁵² Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S. and Brown, A.J., *Whistleblower protection laws in G20 countries*, Blueprint for free speech, final report September 2014, 38.

¹⁵³ Ombelet, P.J., Naudts, L., *Whistleblowing in the United Kingdom*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing>, 3.

De laatste jaren zijn er verschillende wetsvoorstellen ingediend om een wettelijke regeling met betrekking tot klokkenluiders te verbeteren. In 2013 werden deze voorstellen door de regeringspartijen verworpen omdat zij van mening waren dat de bestaande bescherming voldoende was. Volgens het regeerakkoord voor 2013-7 moet de regering nagaan of bestaande regelingen voor klokkenluiders voldoende aan de internationale verplichtingen. In de herfst van 2014 hebben de oppositiepartijen een aantal wetsvoorstellen ingediend maar de regeringscoalitie heeft verklaard dat zij, volgens hun regeerakkoord, de noodzaak van wetgeving analyseren om te voldoen aan de internationale normen. De sociaaldemocratische partij SPD wil een wetgeving, terwijl de christendemocratische partij CDU/CSU van oordeel is dat de bestaande wetten voldoende zijn.¹⁵⁴

2.3.3 De scheiding tussen commerciële en redactionele inhoud

Advertenties vormen een belangrijke bron van inkomsten voor de geschreven en de audiovisuele pers.¹⁵⁵ Advertentie inkomsten worden gebruikt om de productie van bepaalde inhoud te financieren en draagt daarbij op directe wijze bij aan het aanbod.¹⁵⁶ De relatie tussen adverteerders en media wordt echter door een zekere spanning gekenmerkt: enerzijds is het een vorm van financiering die voor een gedeelte de kostprijs draagt, anderzijds bestaat het risico dat de pers niet kritisch zal berichten over bedrijven die bij hen adverteren of dat ze op de een of andere manier beïnvloed worden in hun berichtgeving.

Een bijzondere manier om te adverteren zijn de zogenaamde '*advertorials*', ook wel bekend als '*branded content*'. In een online omgeving wordt deze vorm omschreven als '*native advertising*'. Deze manier van adverteren kan omschreven worden als het integreren van advertenties in de redactionele inhoud van websites, kranten, magazines of televisie.¹⁵⁷ De vorm op zich is niet nieuw, zo worden in magazines en kranten bijvoorbeeld publieportages gepubliceerd en kan er op televisie productplaatsing worden aangeboden. Het is echter met de opkomst van de digitale technologieën en de dalende advertentie inkomsten van mediabedrijven dat deze vorm van reclame aan belang wint. Merken vinden deze vorm aantrekkelijk omdat ze, in tegenstelling tot de traditionele tv-spot of banners, gemakkelijker de aandacht van consumenten kunnen trekken door gepersonaliseerde en waardevolle inhoud aan te bieden.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S. and Brown, A.J., "Whistleblower protection laws in G20 countries, Blueprint for free speech, final report September 2014, 38; Ombelet, P.J., Naudts, L., Whistleblowing in the United Kingdom, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing>, 3.

¹⁵⁵ Zie ook het rapport van Dr. Jeroen De Keyser over Journalistieke autonomie in Vlaanderen, beschikbaar via <http://www.steunpuntmedia.be/wp-content/uploads/2012/11/Journalistieke-autonomie-in-Vlaanderen2.pdf>.

¹⁵⁶ Matzneller, P., Metzdorf, J., Report on the Workshop "New Forms of Audiovisual Commercial Communications in a Converged Audiovisual Sector", *Iris Special: New Forms of Commercial Communications in a Converged Audiovisual Sector*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2014, 7.

¹⁵⁷ Levi, L., A 'Faustian Pact?': Native Advertising and the Future of the Press, 27 februari 2015, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2579341>, 11.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 3.

Wat wel nieuw is, is dat deze meer en meer opduiken in nieuwsmedia en dat deze beschouwd worden als een middel om de pers te redden.¹⁵⁹

Native advertising kan door verschillende partijen geproduceerd worden: door de merken zelf of door hun reclamebureau; door uitgevers op vraag van een merk; door uitgevers wanneer ze op zoek zijn naar sponsors.¹⁶⁰

Verschillende digitale nieuwsorganisaties, zoals *BuzzFeed*, *The Huffington Post*, beschouwen *native advertising* als een hoofdbron van inkomsten. In België is er *www.newsmonkey.be*, geïnspireerd op het businessmodel van BuzzFeed.¹⁶¹ Daarnaast zijn er ook gevestigde nieuwsmedia die zich actief op native advertising richten. Zo is er *Guardian Labs* binnen de Britse krant *The Guardian* dat erop gericht is om met bedrijven samen te werken om zo marketingcampagnes te creëren die verder gaan dan het kopen van advertentieruimte in de krant of op de website.¹⁶² In juni 2015 maakte het Britse marketingbedrijf WPP bekend dat ze samen met *Snapchat* en de Britse krant *The Daily Mail* een nieuw marketingbureau zullen opstarten dat zich vooral richt op *native advertising*.¹⁶³ Binnen het Vlaamse Mediahuis is er de afdeling *Creative Lab*, die onder andere *custom publishing* aanbiedt.¹⁶⁴

Alhoewel deze vorm van adverteren aantrekkelijk blijkt te zijn, zijn er toch risico's aan verbonden, en dit zowel voor de redactionele onafhankelijkheid van redacties en journalisten als voor de mediagebruikers.

a. Journalisten

Traditioneel zijn de redacties en de commerciële afdelingen binnen een mediabedrijf van elkaar gescheiden. Deze 'Chinese muur' dient om redactionele beslissingen af te scheiden van commerciële drijfveren.¹⁶⁵ Autonomie van adverteerders behelsde het ideaal van de pers als een onafhankelijke institutie, die ongehinderd haar normatieve inzet voor objectiviteit kon nastreven. Ondanks deze drang naar autonomie, blijft journalistiek openstaan voor beïnvloeding.¹⁶⁶

Native advertising in het bijzonder kan een aantal risico's met zich meebrengen voor een onafhankelijke pers. Rim Rieder verwoordde het zo: "*The problem is sponsored content appeals to advertisers because it feels more like news and less like advertising. That can be a very slippery slope.*"¹⁶⁷

¹⁵⁹ Moses, L., Native Seen as 'Salvation' for Ad Woes, Advertising Week, 24 september 2013, <http://www.adweek.com/news/press/native-seen-salvation-advertising-woes-152689>.

¹⁶⁰ Levi, L., A 'Faustian Pact?': Native Advertising and the Future of the Press, 27 februari 2015, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2579341>, 11.

¹⁶¹ <http://blog.c-marketing.eu/native-advertising-publicite-lheure-du-content-marketing>.

¹⁶² <http://www.theguardian.com/media/2014/feb/13/guardian-labs-branded-content>.

¹⁶³ http://www.tijd.be/ondernemen/media_marketing/WPP_Snapchat_en_Daily_Mail_lanceren_bureau_rond_branded_content.9647994-3133.art?ckc=1&ts=1436953339.

¹⁶⁴ <http://www.mediahuisconnect.be/nl/custom-publishing>.

¹⁶⁵ Carlson, M., When news sites go native: Redefining the advertising– editorial divide in response to native advertising, *Journalism*, August 2014, 4.

¹⁶⁶ Carlson, M., When news sites go native: Redefining the advertising– editorial divide in response to native advertising, *Journalism*, August 2014, 4.

¹⁶⁷ Rieder, R., Marking the boundary: The lessons of the flap over the Atlantic and its Scientology advertorial, *American Journalism Review*, 16 January 2013, ajrarchive.org/article.asp?id=5486.

Ten eerste kan het de redactionele onafhankelijkheid ondermijnen en dus ook de rol van de journalistiek om de overheid en private ondernemingen tot verantwoording te roepen.¹⁶⁸ Indien nieuwsmedia zelf *native advertising* gaan produceren en gaan integreren in hun respectievelijke nieuwskanalen, dan is er de mogelijkheid dat de belangen van adverteerders een verhoogde impact kunnen hebben op de redactionele zijde van de pers. Als zowel de structuur en het karakter van de advertenties de traditionele grens tussen redactionele en commerciële inhoud gaan ondermijnen, dan is er een verhoogd risico dat de selectie en verslaggeving van nieuws scheefgetrokken wordt door de belangen van adverteerders.¹⁶⁹ Ten tweede kan het gebruik van *native advertising* ervoor zorgen dat er een wantrouwen ontstaat vanwege het publiek ten opzichte van de pers als instelling in het algemeen.¹⁷⁰ Als het publiek de pers niet meer als betrouwbaar acht, kan dit de geloofwaardigheid van de pers aantasten en kan zij dus haar rol als waakhond van de pers niet meer optimaal vervullen.

Een voorbeeld van *native advertising* dat veel stof deed opwaaien was een artikel over *Scientology* op de nieuwssite *The Atlantic Monthly*. Het artikel leek op de andere artikels, met hetzelfde lettertype, lay-out en toon. Maar boven het artikel stond er in het geel "*Sponsored Content*", gevolgd door een vraagteken die de vraag "Wat is dit" beantwoordde. Bovendien bleek de "*Comments*"-sectie geen enkel negatieve commentaar te bevatten.¹⁷¹

Binnen enkele uren werden er klachten op andere websites en blogs gepost. *The Atlantic* verwijderde het artikel en verklaarde dat *Scientology* betaald had voor het artikel en het ook zelf geschreven had. Het marketingteam van *The Atlantic*, niet de redactie, was verantwoordelijk voor het verwijderen van negatieve reacties in de *Comments* –sectie van het artikel. De volgende editie van *The Atlantic* bevatte de verklaring "*We screwed up*".¹⁷²

De verkiezing in 2007 van de toenmalige hoofdredacteur van De Standaard Peter Vandermeersch als marketeer van het jaar geeft aan dat er ook bezorgdheid bestaat in ons land over het afbrokkelen van de 'muur' tussen redacties en marketing. De Vlaamse Vereniging van Journalisten (VVJ) uitte hier enkele bedenkingen. De VVJ erkende dat nieuwsmedia, net als andere producten, verkocht moeten worden. Maar ze wijst er op dat vele journalistieke en deontologische codes het basisbeginsel bevatten dat redacties en commerciële afdelingen binnen nieuwsmedia functioneren met respect voor elkaars eigenheid en autonomie. Ze pleitte daarom voor een strikte scheiding tussen berichtgeving enerzijds, reclame, promotie en merchandising, anderzijds. Volgens hen staan deze principes garant voor de geloofwaardigheid van het informatieproces, het echte kapitaal van elk nieuwsbedrijf.¹⁷³

¹⁶⁸ Levi, L., A 'Faustian Pact'?: Native Advertising and the Future of the Press, 27 februari 2015, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=25793415>, 5.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷¹ Bakshi, A.C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 5.

¹⁷² <http://www.theatlantic.com/national/archive/2013/01/the-scientology-ad/267198>.

¹⁷³ VVJ-bestuur vraagt waakzaamheid rond de grensvervaging tussen journalistiek en marketing, 21 december 2007, <http://www.journalist.be/nieuws/vvj-bestuur-vraagt-waakzaamheid-rond-de-grensvervaging-tussen-journalistiek-en-marketing>.

Pol Deltour, nationaal secretaris van de VVJ, wees ook op de voorwaarde van de wet op de erkenning van de beroepsjournalist uit 1963, die stelt dat beroepsjournalisten “*geen enkele vorm van handel drijven en met name geen op reclame gerichte werkzaamheid uitoefenen*”.¹⁷⁴

De VVJ vroeg tevens een advies aan de Raad voor de Journalistiek (RvdJ) over de verhouding tussen redactie, hoofdredactie en marketing/promotie binnen een mediabedrijf.¹⁷⁵ De RvdJ benadrukte de cruciale rol van de hoofdredacteur op een redactie bij het waarborgen van de redactionele onafhankelijkheid, meer bepaald ten opzichte van andere afdelingen van een mediabedrijf, zoals de commerciële en de marketingafdeling. Hoofdredacteurs moeten erop toezien dat commerciële acties geen invloed hebben op de journalistieke onafhankelijkheid. De RvdJ benadrukt dat de functie van hoofdredacteur een journalistieke functie is en dat hij/zij de onafhankelijkheid en de integriteit van de redactie bewaakt, zodat de regels van behoorlijk professioneel gedrag en de journalistieke deontologie correct toegepast kan worden.¹⁷⁶

Mediacritici deelden de bezorgdheid van de VVJ¹⁷⁷, maar de journalisten van De Standaard en zusterkrant het Nieuwsblad niet. Zij waren van oordeel dat goede journalistiek kan samengaan met goede marketing en dat die kwaliteiten door dezelfde persoon uitgeoefend kunnen worden. Zij beschouwden het net als een troef dat de krant niet alleen inspanningen levert om journalistiek sterk uit de hoek te komen.¹⁷⁸

De Ombudsman bij De Standaard, Tom Naegels, uitte in een recente bijdrage een aantal bedenkingen bij het gebruik van *native advertising*. Het was niet de eerste keer dat hij zich hierover uitsprak. In 2013 kaartte hij het al aan, naar aanleiding van de vraag van een lezer.¹⁷⁹ Toen ging het om bijlagen die apart bij De Standaard zaten en die sterk op de lay-out van de krant leken.

In 2015 ging het niet om bijlagen maar om advertenties van een consultancybureau “*die nadrukkelijk de vorm aannamen van gewone krantenartikels. Ze hadden een kop, een inleiding, tekst in kolommen en een foto met een onderschrijf. Ze stonden zonder scheiding naast het reguliere nieuws, hetzij over twee kolommen op een rechterpagina, hetzij over vier kolommen over een hele bladzijde. En online stonden ze op de homepage tussen de andere nieuwsflashes, in vrijwel hetzelfde formaat: een opvallende titel met een fotootje ernaast, en daaronder de uitnodiging om meer te lezen via de link*”¹⁸⁰

De hoofdredacteur gaf toe dat het nieuw was om dit soort advertentie vooraan in de krant te zien, eerder kwam dit voor in de bijlagen. Deze manier van adverteren bij De Standaard is dus niet nieuw, maar ze bevindt zich wel op een andere plaats. Hij gaf ook aan dat er strikte verschillen bestaan, maar Tom Naegels zelf vond het “*een spelletje ‘zoek de vijf verschillen*””. Toen deze advertenties als

¹⁷⁴ Artikel 1 5°, Wet 30 december 1963 betreffende de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist, B.S. 14 januari 1964, 1963123003.

¹⁷⁵ VVJ-bestuur vraagt waakzaamheid rond de grensvervaging tussen journalistiek en marketing, 21 december 2007, <http://www.journalist.be/nieuws/vvj-bestuur-vraagt-waakzaamheid-rond-de-grensvervaging-tussen-journalistiek-en-marketing>.

¹⁷⁶ Hoofdredacties moeten garant staan voor journalistieke onafhankelijkheid, <http://www.inarchive.com/page/2011-12-25/http://www.rvdj.be/node/38>.

¹⁷⁷ Bultinck, B., Peter Vandermeersch uitgeroepen tot marketeer van het jaar, De morgen, <http://uahost.uantwerpen.be/m2p/media/1195200834.pdf>.

¹⁷⁸ <http://www.bvb.be/ne/BVB-site2005/gestript/flash040208.html>.

¹⁷⁹ Bijlagen: uit de grijze zone, http://www.standaard.be/cnt/bltna_20131203_001.

¹⁸⁰ Waarom moet reclame zich vermommen?, http://www.standaard.be/cnt/dmf20150414_01630018.

bijlagen verschenen had hij niet meteen het gevoel dat hij gestuurd werd, omdat die wat apart stonden van het geheel van de krant, en omdat de voorpagina's van die reclamebijlages uitdrukkelijk afweken van de beeldtaal die lezers van De Standaard gewend zijn.¹⁸¹ Echter, bij de consultancy advertenties had hij een heel ander gevoel: "*Precies omdat deze advertentie tussen het gewone nieuws stond, be kroop me het onaangename gevoel dat er bewust op werd aangestuurd dat ik me zou vergissen.*"¹⁸²

Onderzoek bij de journalisten zelf toont aan dat het gevoel van autonomie ten opzichte van interne druk niet bijzonder groot is: niet meer dan 55% van de journalisten zegt tevreden te zijn over de buffer tussen hun redactie en de marketingafdeling.¹⁸³ Voor wat betreft interne druk zijn geen aantoonbare verschillen tussen de verschillende mediatypes en is de matige tevredenheid een eerder algemeen verspreid fenomeen.

Met betrekking tot commerciële druk van buitenaf, externe druk, zijn de resultaten iets positiever: 59% van journalisten, gemeten over alle media heen, is tevreden over de buffer tussen de redactie en de druk van buitenaf. Hier zijn wel duidelijke verschillen te vinden tussen de journalisten van verschillende media. Zo zijn vooral journalisten van de openbare omroep tevreden over hun autonomie ten opzicht van externe druk en zijn televisiejournalisten van commerciële media meer tevreden dan journalisten van de gedrukte media. De journalisten die het meest lijken te klagen over de bescherming tegen de inmenging vanuit de bedrijfswereld zijn de journalisten bij de regionale omroepen.¹⁸⁴

b. Consumenten en burgers

Er zijn critici die *native advertising* als inherent misleidend beschouwen. Volgens hen is het juist de bedoeling van deze vorm van reclame om consumenten niet toe te laten een onderscheid te maken tussen redactionele en commerciële inhoud. Zij vrezen dat, indien er geen onderscheid gemaakt wordt, het publiek niet in staat is om het te negeren maar ook dat hun afweermechanismen tegen misleiding zullen falen.¹⁸⁵ Daarnaast zijn er de optimisten die van mening zijn dat *native advertising* kan, maar enkel als redactionele en commerciële inhoud duidelijk van elkaar gescheiden zijn en dat het duidelijk is wanneer er betaald is voor bepaalde sponsoring. Zij zoeken de ideale balans voor *native advertising*: waar er voldoende transparantie is om verwarring te vermijden, terwijl er toch een geïntegreerde ervaring is voor het publiek.

Een vraag die men zich moet stellen bij *native advertising* is of dit niet misleidend kan zijn voor het publiek. Volgens Bakshi kan deze vorm van adverteren schadelijk zijn op vijf manieren. Ten eerste zal een consument, die denkt dat een advertentie eigenlijk een redactioneel item is, meer geneigd zijn om de inhoud en het onderwerp te vertrouwen en zal hierdoor minder kritisch zijn. Ten tweede zullen lezers minder geneigd zijn zich af te vragen of bepaalde feiten weggelaten zijn indien ze ervan

¹⁸¹ Waarom moet reclame zich vermommen?, http://www.standaard.be/cnt/dmf20150414_01630018.

¹⁸² Waarom moet reclame zich vermommen?, http://www.standaard.be/cnt/dmf20150414_01630018.

¹⁸³ De Keyser, J, Journalistieke autonomie in Vlaanderen, Steunpunt Media, oktober 2012, <http://www.steunpuntmedia.be/wp-content/uploads/2012/11/Journalistieke-autonomie-in-Vlaanderen2.pdf>, 62.

¹⁸⁴ Ibid., p. 63.

¹⁸⁵ Levi, L., A 'Faustian Pact?': Native Advertising and the Future of the Press, 27 februari 2015, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=25793415>, 25.

uitgaan dat de auteur van een artikel niet financieel aangemoedigd werd om de verkoop te bevorderen. Ten derde, zelfs een opiniestuk zonder feiten kan lezers misleiden door te suggereren dat een gerespecteerde, onafhankelijke expert er een authentieke voorkeur voor heeft. Ten vierde, door een advertentie in te kleden als een redactioneel item kunnen de uitgever en de adverteerde de lezer er toe brengen aandacht te geven aan een advertentie zelfs als die lezer zijn aandacht enkel zou willen wijden aan onafhankelijk geschreven inhoud. Tenslotte wordt de lezer misleid door de media zelf, die zichzelf presenteert als een medium dat onafhankelijke informatie verstrekt, terwijl het informatie bevat die voor of door adverteerders geschreven is.¹⁸⁶

Naast de mogelijke misleiding van personen als consumenten, is er ook het risico op misleiding van burgers in een democratie. Nieuwsmedia spelen een belangrijke rol in het publieke debat. Via de media kunnen wantoestanden aangeklaagd worden in bepaalde sectoren zoals de overheid en het bedrijfsleven. Een heterogeen publiek kan gemobiliseerd worden om een regering tot verantwoording te roepen. De media is in staat deze rol te vervullen omdat de bevolking gelooft dat journalisten en uitgevers publiceren over zaken die van algemeen belang zijn.¹⁸⁷

Goodman waarschuwde al in 2006 over de mogelijke gevaren van *native advertising* met betrekking tot het vertrouwen van het publiek in de media en het democratische discours. Ze verwijst hiervoor naar de communicatieve theorie van Habermas die stelt dat we gebruik maken van twee types van taalhandelingen: communicatief en strategisch. Via communicatieve taalhandelingen proberen we anderen te overtuigen dat hetgeen wat we zeggen waar is door middel van twee geldigheidsclaims: de eerste is dat wat we zeggen objectief waar is; het tweede is dat we oprecht geloven wat we zeggen. Strategische taalhandelingen daarentegen berusten niet op geldigheidsclaims, het is enkel bedoeld om anderen te beïnvloeden. Goodman gebruikt hiervoor een simpel voorbeeld: als een student tegen zijn vrienden zegt dat hij een bepaald lied goed vindt, belooft hij impliciet dat hij twee geldigheidsclaims verdedigt, namelijk dat het lied goed is en dat hij het oprecht goed vindt. Maar als de student betaald werd om het lied goed te vinden, dan kan hij deze claims niet rechtvaardigen wanneer hij onder druk gezet wordt.¹⁸⁸

Volgens Baxter is het gebruik van strategische taalhandelingen “parasitair voor communicatief handelen”.¹⁸⁹ Als strategische acties, zoals *native advertising*, willen werken, moeten we uitgaan van de voorwaarden van communicatieve actie, namelijk dat mensen authentiek kunnen spreken over de wereld zoals zij denken dat deze eruit ziet. Echter, strategische acties ondermijnen deze voorwaarden, want als we vermoeden dat onze vrienden betaald worden om muzieksuggesties te doen, zijn we minder geneigd hun beweringen te vertrouwen en met hen te engageren via communicatieve actie. Op deze manier kan strategische actie na verloop van tijd de basis van communicatieve actie ondermijnen. En zonder de voorwaarden voor communicatieve actie is een democratisch discours onmogelijk. Als we het vertrouwen verliezen in de onafhankelijkheid van de media en de oprechtheid van zijn medewerkers, verliezen we het geloof in deze kanalen als

¹⁸⁶ Bakshi, A. C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 16-17.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸⁸ Bakshi, A. C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 166.

¹⁸⁹ Bakshi, A. C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 166. Baxter, H., “Habermas: The Discourse theory of law and democracy”, Stanford University Press, 2011.

instellingen die het mogelijk maken om te engageren in het democratische leven, het vormen van de publieke dialoog en het de mogelijkheid om regering tot verantwoording te roepen.

Onderzoek suggereert dat *native advertising* in staat is om consumenten te misleiden. Verschillende studies over visuele perceptie en online gedrag tonen aan dat consumenten zelden *notice disclosures* opmerken.¹⁹⁰ Op dit moment zijn er nog geen empirische onderzoeken gepubliceerd die zich specifiek richten op de relatie tussen *native advertising* en misleiding van consumenten. Tussentijdse rapporten van lopende onderzoeken geven wel aan dat de consumenten advertenties wel als redactionele inhoud durven te beschouwen. Voorlopige resultaten van het onderzoek van Professor David Franklyn toont aan dat twee derde van de 10.000 respondenten geen onderscheid konden maken tussen betaalde en niet-betaalde zoekresultaten, zelfs indien de betaalde resultaten apart stonden en aangeduid werden met gekleurde kaders gelijkaardig aan deze die gebruikt worden door grote zoekmachines zoals Google en Bing. Een andere studie toonde aan dat 35% van de consumenten niet in staat was om advertenties te identificeren zelfs wanneer het woord ‘advertentie’ boven de tekst stond. Bovendien zei de helft van Franklin zijn respondenten dat ze niet wisten wat ‘gesponsord door’ betekende.

Chris Hoofnagle voerde enkele experimenten uit die direct te maken hadden met de perceptie van consumenten over gesponsorde inhoud in een online omgeving. De opzet was een gesponsord artikel over dieetpillen op een blog over gezondheid dat apart was geplaatst van redactionele inhoud door middel van een omlijnde tekstkader en de vermelding van “gesponsord door” boven het begin van het artikel. Ondanks deze veel gebruikte signalen, zei 27% van de respondenten¹⁹¹ dat een journalist dit stuk geschreven had; 29% zei dat ze niet zeker waren of een journalist of “iemand anders” het had geschreven.¹⁹²

Deze voorlopige onderzoeksresultaten geven aan dat het gebruik van *native advertising* verwarrend en misleidend kan zijn voor consumenten.

c. Regulering

Het regelgevend kader voor reclame is verspreid over verschillende wetgevende instrumenten en is ook verschillend per medium. Belangrijk om te weten is dat er een verschil bestaat tussen de geschreven en de audiovisuele pers: daar waar de geschreven pers voornamelijk met algemene reclameregels en deontologische codes rekening dient te houden, zijn de audiovisuele media net gekenmerkt door sectorspecifieke regulering. De verklaring hiervoor kan gevonden worden in enerzijds de technische beperkingen, namelijk de schaarste van distributiemiddelen en de

¹⁹⁰ Bakshi, A. C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 9.

¹⁹¹ Ongeveer 600 respondenten.

¹⁹² Bakshi, A. C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 9

beweerde grotere impact van audiovisuele media op de publieke opinievorming.¹⁹³ Voor wat betreft online reclame geldt de regel dat deze duidelijk als zodanig herkenbaar moet zijn.¹⁹⁴

De algemene regels die voor alle media gelden kunnen we terugvinden in Boek VI Marktpraktijken en consumentenbescherming van het Wetboek van economisch recht.¹⁹⁵ Boek VI bevat onder andere een aantal verbodsbepalingen, restricties en voorschriften in verband met vergelijkende reclame, regels in verband met misleidende reclame en reclame die niet onmiskenbaar als zodanig kan worden herkend. Er zijn ook specifieke regels met betrekking tot bepaalde producten zoals geneesmiddelen, voedingsmiddelen, tabaksproducten, etc.

Voor wat betreft audiovisuele reclame is de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten¹⁹⁶ belangrijk, omgezet in Vlaanderen in het Mediadecreet. De richtlijn is van toepassing op lineaire als niet-lineaire audiovisuele mediadiensten. Een eerste belangrijke bepaling voor advertenties ligt vervat in artikel 9 a) dat stelt: *“audiovisuele commerciële communicatie moet gemakkelijk als zodanig herkenbaar zijn. Audiovisuele commerciële communicatie in de vorm van sluikreclame is verboden”*. Deze bepaling is van toepassing op lineaire en niet-lineaire diensten. Artikel 19 daarentegen is enkel van toepassing op lineaire diensten en bepaalt dat *“tevisiereclame en telewinkelprogramma’s dienen duidelijk herkenbaar te zijn en te kunnen worden onderscheiden van redactionele inhoud met (...) visuele en/of akoestische en/of ruimtelijke middelen van andere onderdelen van het programma te worden gescheiden”*.

Twee principes die belangrijk zijn binnen dit kader zijn identificatie en scheiding. Het identificatie principe vinden we terug in de zinsnede *“duidelijk herkenbaar”*, wat verder verduidelijkt wordt door *“te kunnen worden onderscheiden van redactionele inhoud”*. Dit houdt in dat kijkers in staat moeten zijn om bepaalde mededelingen als advertentie te kunnen herkennen en in staat te stellen om te oordelen of de advertentie waarachtig is of ten minste relevant.¹⁹⁷

Het scheidingsprincipe behelst dat reclame dient afzonderlijk gehouden te worden van andere delen van het programma met visuele en/of akoestische middelen. Dit principe is enkel van toepassing op lineaire diensten.

Beide principes hebben tot doel het beginsel van de vrijheid van televisiereclame (een belangrijke, zelfs essentiële inkomstenbron, met name voor de commerciële, vrij toegankelijke televisie) en de

¹⁹³ Valcke, P., *Digitale diversiteit: Convergentie van Media-, Telecommunicatie- en Mededingingsrecht*, Brussel, Larcier, 2004, 58.

¹⁹⁴ Art. 6 a) Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("Richtlijn inzake elektronische handel"), *OJ L 178*, 17 juli 2000, 1.

¹⁹⁵ Voorheen de Wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming (BS 12 april 2010). Het Wetboek economisch recht (WER) codificeert en moderniseert de voorheen bestaande gefragmenteerde economische wetgeving. Het WER is te raadplegen op http://economie.fgov.be/nl/binaries/Wetboek_van_economisch_recht_tcm325-232243.pdf.

¹⁹⁶ Europees Parlement en Raad, Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten), *OJ L 95*, 15 april 2010, 1–24.

¹⁹⁷ Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., *Playing hide-and-seek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats*, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 22.

adequate bescherming van audiovisuele producties en het publiek (tegelijktijd gezien als kijker en consument) met elkaar te verzoenen.¹⁹⁸

Meer bepaald was het de bedoeling om ervoor te zorgen dat drie principes werden gerespecteerd: (1) bescherming van de consument; (2) garanderen van medianeutraliteit met betrekking tot de concurrentie van derde partijen; (3) de redactionele integriteit van televisieprogramma's verzekeren.¹⁹⁹

Ten eerste worden consumenten beschermd tegen commerciële boodschappen die vermomd zijn. Als de grens tussen redactionele en commerciële inhoud vervaagt, dan kunnen kijkers misleid worden omtrent de aard van wat ze zien. Ten tweede willen concurrenten in de markt op een eerlijke manier beoordeeld worden door de media, niet omdat een bepaalde concurrent meer betaald heeft aan een bepaald medium. Ten derde staan media onder constante druk van degene die ze voorstellen. Personen of bedrijven willen in een positief daglicht geplaatst worden, dus proberen ze redactionele of fictieve inhoud te beïnvloeden. De samenleving heeft er echter groot belang bij deze sferen van elkaar gescheiden te houden.²⁰⁰ Zoals Dommering het verwoordt: *"money should not buy love, and it should also not be able to buy 'truth' (i.e. secretly paid expert opinions, disguised as 'independent science') or editorial or fictional content"*.²⁰¹

De principes van identificatie en scheiding zijn door de lidstaten op verschillende wijzen geïmplementeerd.

d. Vlaanderen

In Vlaanderen zijn de principes van identificatie en scheiding opgenomen in het Decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009 (Mediadecreet).²⁰² Het eerste principe vinden we terug in artikel 53: *"Commerciële communicatie en boodschappen van algemeen nut moeten gemakkelijk als zodanig herkenbaar zijn"*. Het tweede principe vinden we terug in artikel

¹⁹⁸ Europese Commissie, Interpretatieve mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" betreffende televisiereclame, 2004, PB C 102 van 28/04/2004, 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0428%2801%29&from=EN>.

¹⁹⁹ Castendyk, O., "Directive 89/552/EEC 'Television without Frontiers' Directive. Article 1 TWFD" in O. Castendyk, E. Dommering and A. Scheuer, A. (eds.), *European Media Law*, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2008, 312-313. Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 24.

²⁰⁰ Castendyk, O., "Directive 89/552/EEC 'Television without Frontiers' Directive. Article 1 TWFD" in O. Castendyk, E. Dommering and A. Scheuer, A. (eds.), *European Media Law*, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2008, 312-313; Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 23.

²⁰¹ Castendyk, O., "Directive 89/552/EEC 'Television without Frontiers' Directive. Article 1 TWFD" in O. Castendyk, E. Dommering and A. Scheuer, A. (eds.), *European Media Law*, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2008, 312-313; Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 23.

²⁰² Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 24 e.v.

79: “Televisierelance, zelfpromotie uitgezonderd, en telewinkelen moeten duidelijk herkenbaar zijn en moeten kunnen worden onderscheiden van redactionele inhoud. Zonder afbreuk te doen aan het gebruik van nieuwe reclametechnieken, moeten reclame en telewinkelen met visuele en/of akoestische en/of ruimtelijke middelen van andere onderdelen van het programma worden gescheiden”.

De Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) is bevoegd om toe te zien op de naleving van het Mediadecreet. Veel beslissingen gaan over de zogenaamde advertenties die vermomd zijn als redactionele items, zoals *infomercials*.²⁰³ Deze types presenteren advertenties met kenmerken van redactionele inhoud zoals documentaires of nieuwsprogramma's, waardoor het onderscheid tussen redactionele en commerciële inhoud bemoeilijkt wordt. De VRM heeft in het verleden verschillende keren geoordeeld dat het gebruik van een voorafgaande bumper die 'publireportage'²⁰⁴ of 'infomercial' vermeldt, niet noodzakelijk voldoende is om hun duidelijke herkenbaarheid weer te geven. Het kan de kijker verwarren, gezien het duidelijk promotioneel karakter van de 'reportage'. Hetzelfde kan gezegd worden indien advertentiebumper gebruikt worden om het reclameblok op te splitsen of te onderbreken en de bewuste 'reportage' niet in het betrokken reclameblok wordt uitgezonden.²⁰⁵

In maart 2015 heeft de VRM een standpunt gepubliceerd over het onderscheid tussen reclame en redactionele inhoud omdat uit de monitoring van de televisieprogramma's bleek dat omroepen steeds meer gebruik maakten van heel korte bumpers, waardoor de scheiding tussen reclame en redactionele inhoud, zoals voorgeschreven in het Mediadecreet, ernstig in gedrang kwam. Hiervoor is de VRM in overleg getreden met de omroeporganisaties en werden er een aantal concrete richtlijnen opgesteld.²⁰⁶

Voor wat betreft de beginbumper zijn er twee mogelijkheden: ofwel wordt de beginbumper gedurende 5 seconden beeldvullend getoond, ofwel wordt de beginbumper minstens 2 seconden beeldvullend getoond en wordt er het woord 'RECLAME' vermeld wordt in een grootte die voor de doorsnee kijker gemakkelijk leesbaar is. 'Beeldvullend tonen' houdt in dat het gehele scherm wordt gevuld, zonder in deze 5 of 2 seconden gebruik te maken van 'wipes'. Indien de beginbumper verwerkt is in de redactionele inhoud of in een reclamespot of indien de beginbumper een sponsoringboodschap bevat, dan is er geen duidelijk herkenbare afbakening van reclame en redactionele inhoud.

In het geval van de eindbumper is nodig dat deze minstens 2 seconden beeldvullend getoond wordt, maar is het niet noodzakelijk dat het woord 'RECLAME' vermeld wordt. Wanneer de

²⁰³ Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 25.

²⁰⁴ VRM, Standpunt VRM: Onderscheid reclame - redactionele inhoud, 23 maart 2015, <http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws/2015/standpunt-vrm-onderscheid-reclame-redactionele-inhoud>.

²⁰⁵ VRM vs. NV Medi Ad Infinitum, 2013/13, 16 september 2013; VRM vs. NV Vlaamse Media Maatschappij, 2013/106, 28 oktober 2013; Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 24.

²⁰⁶ VRM, Standpunt VRM: Onderscheid reclame - redactionele inhoud, 23 maart 2015, <http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws/2015/standpunt-vrm-onderscheid-reclame-redactionele-inhoud>.

eindbumper echter verwerkt is in de redactionele inhoud of in een reclamespot of indien de eindbumper een sponsoringboodschap bevat, dan is er geen duidelijk herkenbare afbakening van reclame en redactionele inhoud.²⁰⁷

e. Nederland

In Nederland verzekert het Commissariaat voor de Media de toepassing van de Nederlandse Mediawet. In tegenstelling tot Vlaanderen zijn er relatief weinig beslissingen over de scheiding tussen commerciële en redactionele inhoud, maar toch kunnen er enkele richtlijnen uit afgeleid worden.²⁰⁸

Ten eerste benadrukt het Commissariaat het belang van het onderscheid tussen redactionele en commerciële inhoud door te bevestigen dat dit onderscheid één van de belangrijkste principes van de Mediawet is. De kijker mag niet in verwarring gebracht worden over de aard van het bericht dat hij te zien of te horen krijgt.²⁰⁹ Verwarring kan mogelijk leiden tot een onbewuste commerciële beïnvloeding van de kijker.²¹⁰

Ten tweede maakt het Commissariaat een duidelijk onderscheid tussen het identificatie en scheidingsprincipe in haar beslissingen. Ook al is er in sommige gevallen een duidelijk onderscheid tussen de reclameblokken en andere programma's door optische en akoestische middelen (het scheidingsprincipe), kunnen commerciële boodschappen niet als dusdanig door (1) de tijdsduur (3, 4 of zelfs 5 minuten); (2) het starten op een vast tijdstip (met herhalingen) (3) het als een serie uitzenden (4) format (het bestaan van een titel of een 'met dank aan' vermelding) (5) de presentatie wordt verzorgd door een presentator van andere programmaonderdelen.²¹¹ Ook als een commerciële boodschap opgenomen is in de reguliere programmering (de TV Gids op de website), maakt dat de boodschap minder herkenbaar.²¹² Tenslotte is het aspect dat het reclameblok aan het begin door middel van het woord 'reclame' onderscheiden wordt van de overige programmaonderdelen en dat in de leader de tekst 'Schiphol TV infomercial' wordt getoond, onvoldoende om de reclameboodschap als zodanig herkenbaar te maken.²¹³

Het Commissariaat sprak zware boetes uit en in één zaak wegens het structurele en herhaalde karakter van de inbreuk.²¹⁴

In 2015 publiceerde het Commissariaat haar onderzoek naar de onafhankelijkheid van nieuwsredacties in Nederland.²¹⁵ In het onderzoek geeft twee derde van de hoofdredacteurs van

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-seek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 26.

²⁰⁹ Commissariaat voor de Media vs. TV 10 B.V. 5 August 2008.

²¹⁰ Commissariaat voor de Media vs. Stichting Amsterdamse Lokale en regionale Televisie- en radio Omroep (SALTO), 12 juni 2008.

²¹¹ Commissariaat voor de Media vs. TV 10 B.V. , 5 August 2008; Commissariaat voor de Media vs. Stichting Amsterdamse Lokale en regionale Televisie- en radio Omroep (SALTO), 12 juni 2008.

²¹² Commissariaat voor de Media vs. Stichting Amsterdamse Lokale en regionale Televisie- en radio Omroep (SALTO), 12 juni 2008.

²¹³ Commissariaat voor de Media vs. TV 10 B.V., 5 August 2008; Commissariaat voor de Media vs. Stichting Amsterdamse Lokale en regionale Televisie- en radio Omroep (SALTO), 12 juni 2008.

²¹⁴ Commissariaat voor de Media vs. TV 10 B.V. 5 August 2008.

Nederlandse nieuwsredacties aan dat er meer risico's op schending van de redactionele onafhankelijkheid zijn dan vijf jaar geleden. Zij verwachten dat deze druk alleen nog maar verder zal toenemen. Zij verklaren dit door onder meer het teruglopen van de financiële middelen en de verwachting naar meer marktdenken en 'ondernemende journalistiek'.

Er worden ook een aantal risico's naar voren geschoven voor onafhankelijke journalistiek. Een eerste is de afstand tussen redactie en marketing. Zo is er volgens het onderzoek steeds vaker sprake van een mengeling tussen marketing en journalistiek. De hoofdredacties van de Nederlandse uitgever Wegener bijvoorbeeld zijn sinds kort ook verantwoordelijk voor marketing en redacteuren en marketingwedewerkers bij kranten De Gelderlander en Eindhovens Dagblad delen dezelfde ruimte.²¹⁶

Adverteerders hebben de mogelijkheid om direct en indirect invloed uit te oefenen op de berichtgeving, ook wel 'advertiser pressure' genoemd.

Een enquête gefinancierd door de Zwitserse mediatoezichthouder BAKOM (*Das Bundesamt für Kommunikation*) gaf in 2014 aan dat berichtgeving die negatief uitdraait voor het imago van de adverteerder eerder zeldzaam is. Toch blijkt uit onderzoek dat de druk om rekening te houden met de interesses van een adverteerder toeneemt. In een Duits onderzoek geeft bijna de helft van de ondervraagden aan dat er nu meer rekening gehouden wordt met de wensen van de adverteerder dan vroeger.²¹⁷

Het Commissariaat verwijst ook naar het voorval van chef-politiek van de Britse krant Daily Telegraph, Peter Osborne, die begin 2015 ontslag nam omdat zijn krant geen verslag deed over de schandalen van de bank HSBC, een belangrijke adverteerder. Op 17 februari 2015 lichtte hij zijn beslissing toe en gaf hij twee redenen aan waarom hij zijn verhaal publiek maakte. Ten eerste is er de toekomst van de Telegraph. Volgens hem zijn hun lezers intelligente, redelijke en goed geïnformeerde mensen: ze kopen de krant omdat ze het gevoel hebben dat ze erop kunnen vertrouwen. Indien prioriteiten van adverteerders toelaten om redactionele beslissingen te beïnvloeden, hoe kunnen lezers dan dit vertrouwen blijven behouden? Ten tweede gaat het niet om één krant maar om het publieke leven in zijn geheel. Een vrije pers is essentieel voor een gezonde democratie. Journalistiek heeft een doel en dat is niet enkel om voor entertainment te zorgen, maar om niet toe te geven aan politieke macht, grote bedrijven en rijken mensen. Kranten hebben een grondwettelijke plicht om hun lezers de waarheid te vertellen.²¹⁸

Een tweede risico ligt in de commerciële communicatie en berichtgeving en meer bepaald in reclame die als dusdanig minder herkenbaar is zoals advertorials of thematische bijlagen, maar die ook een invloed kunnen hebben op de berichtgeving.²¹⁹ De manager van het Duitse mediabedrijf

²¹⁵ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>.

²¹⁶ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>.

²¹⁷ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>; Pressefreiheit in Deutschland (2013). Online-Studie: Innere Pressefreiheit. Figuur 15 en 16, <http://pressefreiheit-in-deutschland.de/online-studie-innere-pressefreiheit-2/>

²¹⁸ <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/peter-oborne/why-i-have-resigned-from-telegraph>.

²¹⁹ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>

Ringier verwoordt het zo: “Geeft een adverteerder aan dat hij Dubai wil, dan komt er een uitgave over Dubai”.²²⁰

Er zijn al een aantal onderzoeken gebeurd naar de mogelijk beïnvloeding op berichtgeving maar die tonen een wisselend beeld. Sommige laten geen of minimale invloed zien, terwijl andere tonen dat er wel degelijk invloed uitgeoefend wordt.²²¹ Een noemenswaardig onderzoek is dat over berichtgeving in gratis en betaalde dagbladen in Zwitserland dat aangeeft dat er bij gratis dagbladen geen sprake is van een strikte scheiding tussen reclame en redactionele berichtgeving. Het Commissariaat verwijst voor dit onderzoek naar een case in Nederland. In een editie van gratis dagblad Metro stond in het katern ‘In het nieuws’ een artikel onder de titel “Kranenburg uitgedaagd en kookt verrast een Lidl-diner”, wat een niet herkenbaar commercieel beïnvloed bericht is over de mogelijkheden om een goedkoop en smaakvol diner te bereiden met Lidl-producten. In dezelfde editie van Metro is er op een andere plaats een paginagrote advertentie van Lidl te vinden. Het Commissariaat beschouwt het artikel dan ook als een voorbeeld van ‘native advertising’ waarbij *“een reclameboodschap, al dan niet herkenbaar voor de lezer, op een natuurlijke manier is verwerkt in het nieuwsproduct.”*²²²

Het Commissariaat ziet nog een derde bedreiging voor de onafhankelijkheid van een redactie, namelijk het verkopen van producten die aan een mediaproduct gekoppeld zijn.²²³ Volgens het Commissariaat kan het verkopen van andere consumentenproducten dan nieuwsproducten ertoe leiden dat een redactie zich minder kritisch gaat opstellen ten opzichte van de aangeboden producten. In Nederland gaat het hoofdzakelijk om DVD’s en boeken. Het Duitse dagblad Bild verkoopt onder de titel ‘Afzet kun je boeken’ en voert een actieve promotie van zogenaamde Volks-producten. Het creëert voor producten van derden zoals Volks-beddengoed, -kleding, -computer, -mobieltjes, -verzekeringen of Volks-energie, een positief en verkoop bevorderend imago. Naast de Volks-producten kan de lezer ook een Bild-bankrekening openen.²²⁴

f. Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk kunnen we drie principes onderscheiden die aan de basis liggen van mediabeleid rond adverteren: 1) transparantie; 2) scheiding en 3) redactionele onafhankelijkheid. Het principe van transparantie is vergelijkbaar met het principe van identificatie (*supra*) en houdt in dat het publiek de mogelijkheid moet hebben om het onderscheid te kunnen maken tussen

²²⁰ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>; “Fordert ein Inserent: ‚Ich will jetzt Dubai machen.‘, dann gibt es die Dubai-Ausgabe“ zie Beck, K., Reineck, D. & Schubert, C., Journalistische Qualität in der Wirtschaftskrise, 2010, 102. Geraadpleegd via: https://www.dfjv.de/documents/10180/178294/DFJV_Studie_Journalistische_Qualitaet_03_2010.pdf.

²²¹ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>;

²²² Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>

²²³ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>

²²⁴ Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>; Axel Springer Verlag, Volks.Produkt – Abverkauf ist buchbar!, 2015, http://www.axelspringer-mediapilot.de/dl/124514/Volks.Produkte_Factsheet_20131115.pdf

commerciële en redactionele inhoud en moet kunnen weten wanneer er voor bepaalde inhoud betaald is. Zonder transparantie kan het publiek misleid worden over zowel de aard als de productie van de inhoud. Het scheidingsprincipe houdt in dat advertenties en redactionele inhoud gescheiden worden gehouden (*supra*). Het principe van de redactionele onafhankelijkheid moet ervoor zorgen dat de redactionele controle over programmatie en inhoud behouden wordt.²²⁵

In het Verenigd Koninkrijk is er een complex regelgevend kader dat zowel een wettelijke regeling bevat als zelf- en co-regulering. Binnen dit kader spelen zowel mediaregulator Ofcom, het *Committee of Advertising Practice* (CAP) en de *Advertising Standards Authority* (ASA) een belangrijke rol.²²⁶

De regels met betrekking tot adverteren op televisie liggen vervat in Sectie 9 van de *Ofcom Broadcasting Code*. Het doel van deze regels is te verzekeren dat de redactionele inhoud gescheiden blijft van de advertenties. Ze vereisen ook dat omroepen de redactionele controle behouden over de programma's die ze uitzenden. De regels dienen om de kijkers te beschermen tegen het overmatig gebruik van commerciële referenties in programma's en tegen het gebruik van sluikreclame. De onderliggende principes van deze regels zijn de volgende: (1) verzekeren dat de omroepen redactioneel onafhankelijk blijven en de controle behouden over hun programmatie (redactionele onafhankelijkheid; (2) verzekeren dat er een onderscheid is tussen redactionele inhoud en advertenties (onderscheid); (3) het publiek beschermen tegen sluikreclame (transparantie); (4) verzekeren dat het publiek beschermd wordt tegen het risico van financiële schade (consumentenbescherming); (5) verzekeren dat ongepaste vormen van sponsoring vermeden worden.²²⁷ Ofcom heeft ook richtlijnen gepubliceerd die de omroepen moeten helpen om Sectie 9 te begrijpen en te implementeren.²²⁸

De regels van de *Broadcasting Code* worden aangevuld met bepaalde secties van de *Code of Broadcast Advertising* (BCAP code)²²⁹ en de *Code of Non-broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing* (CAP Code).²³⁰

Regel 2.1. van de BCAP code stelt uitdrukkelijk dat advertenties duidelijk onderscheiden moeten worden van redactionele inhoud, vooral als de situatie, de prestatie of de stijl doen denken aan redactionele inhoud, om zo te vermijden dat het publiek in verwarring gebracht kan worden.²³¹

De CAP code voorziet in regel 2.1. dat marketing communicatie als zodanig herkenbaar moeten zijn. Bij *advertorials* moet het duidelijk zijn dat het om marketingcommunicatie gaat door bijvoorbeeld "advertentiestuk" toe te voegen.

²²⁵ Hitchens, L., Commercial content and its relationship to media content. Commodification and trust, in ed. Price, Monroe E., Verhulst, S.G. and Morgan, L., Abingdon, *Routledge Handbook of Media Law* Routledge, 2012, 88.

²²⁶ Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-seek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 24.

²²⁷ Ofcom broadcasting code, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/code-july-15/section9-jul15.pdf>.

²²⁸ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/code-july-15/section9-jul15.pdf>.

²²⁹ <https://www.cap.org.uk/Advertising-Codes/~media/Files/CAP/Codes%20BCAP%20pdf/The%20BCAP%20Code.ashx>.

²³⁰ <https://www.cap.org.uk/Advertising-Codes/Non-Broadcast.aspx>.

²³¹ <https://www.cap.org.uk/Advertising-Codes/~media/Files/CAP/Codes%20BCAP%20pdf/The%20BCAP%20Code.ashx>.

Ofcom zorgt ervoor dat de Broadcasting Code wordt nageleefd, terwijl de *Advertising Standards Authority* toeziet op de naleving van de BCAP en de CAP codes in alle media.

In verschillende beslissingen heeft Ofcom het doel bevestigd van de scheiding tussen redactionele en commerciële inhoud: *“het doel van het onderscheid is om te voorkomen dat kijkers in verwarring gebracht worden of misleid worden over de status en doel van het materiaal dat ze bekijken en om kijkers te beschermen tegen sluikreclame”*. Bovendien wordt er vermeden dat redactionele inhoud gebruikt wordt om de restricties op de tijdsduur van reclame te omzeilen.²³²

ASA heeft in een beslissing geoordeeld dat een televisie advertentie voor bier, opgenomen in de stijl van een kookprogramma, waarbij de melding *“dit is een advertentie”* aan het begin en herhaaldelijk tijdens de advertentie, duidelijk maakt dat het ging om een commerciële communicatie en niet om het werkelijke programma. Bovendien was de inhoud en de stijl van die aard dat het voldoende onderscheidend was van het programma dat op dat moment werd uitgezonden.²³³

Zowel Ofcom als ASA hebben ook aandacht voor omgevingsfactoren die de identificatie van commerciële boodschappen kan beïnvloeden, bijvoorbeeld de rol van presentatoren in documentaires en verwante programma's.²³⁴ Zo was er een klacht over een programma rond vermogensplanning waarin twee terugkerende presentatoren een aantal thema's bespraken en vragen van het publiek beantwoorden. Deze presentatoren kwamen ook terug in een advertentie die in het reclameblok werd uitgezonden tijdens het programma. Ofcom oordeelde dat het onwaarschijnlijk is dat *“het onderscheid tussen redactionele en commerciële inhoud behouden wordt in gevallen waarin personen als experts aan bod komen in advertenties en in dezelfde hoedanigheid voorkomen in aangrenzende programma's”*.²³⁵ In gelijkaardige gevallen heeft ASA ook gekeken naar de tijd van uitzending en het moment dat de presentator in beeld kwam.²³⁶

ASA heeft in het verleden ook uitspraken gedaan over het gebruik van advertorials (*supra*). Op de website van de Telegraph was er een item onder de titel *“Flora pro.activ: Stepping up the pace. Telegraph journalist Chris Jones tried Flora pro.activ and brisk walks to lower cholesterol”*. Daaronder was er een foto te zien van de journaliste die in het park wandelde. In de rechterbovenhoek van de website stond er te lezen *“in association with Flora pro.activ”*.

²³² <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/info-05-2015-0026>; Ofcom, Item for Pakistan Tehreek e Insaaf (ARY News), Broadcast Bulletin 267, 17 November 2014; similar: Ofcom, Wills, Trust & Estate Planning Show (Sangat TV), Broadcast Bulletin 268, 9 januari 2014; Ofcom, Item for Save Bangladesh, Broadcast Bulletin 257, 30 juni 2014; Ofcom, Community Announcement (Channel i), Broadcast Bulletin 273, 16 februari 2015; Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 27.

²³³ ASA, Adjudication on coalition of UK Brewers t/a Let There Be Beer, 27 november 2013.

²³⁴ Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 27.

²³⁵ Ofcom, Wills, Trust & Estate Planning Show (Sangat TV), Broadcast Bulletin 268, 9 januari 2014; similar Ofcom, Promotion of charity appeals on behalf of Hazrat Sultan Bahu Trust, Broadcast Bulletin 246, 20 januari 2014; Ofcom, Doktorunuz Sizinle (Kanal 7 Avrupa), Broadcast Bulletin 214, 24 september 2012. <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/info-05-2015-0026>

²³⁶ ASA, Adjudication helon Chandlers Garage (Brighton) BMW, 14 juli 2014; Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 27.

De tekst van de advertentie ging over de ervaringen van de journaliste met betrekking tot de veranderingen in haar dieet en bewegingspatroon samen met het dagelijkse drinken van Flora pro.activ.

Onder de advertentie stond er in vette letters "*If you'd like to read more inspiring stories and useful information about how Flora pro.activ can help lower your cholesterol, visit floraproactiv.co.uk*".

Volgens fabrikant Unilever en de Telegraph was het voldoende duidelijk voor de lezers dat het om een advertentie ging en niet om een redactioneel artikel. Volgens de Telegraph werd dit aangetoond door het aantal *page views*: de advertentie werd ongeveer 21.000 keer getoond tussen februari en september 2011, maar de ASA had slechts één klacht ontvangen.

ASA noteerde dat er een weblink boven de hoofdtitel van de advertorial stond met "Flora pro.activ", maar volgens hen maakte dit niet duidelijk dat het om een advertorial ging. Ze erkende dat er de andere hoofding was met "*in association with Flora pro.activ*". Echter, omdat dit op de verre rechterzijde van de pagina verscheen, boven andere titels die gerelateerd waren aan cholesterol en langs een lijn die dat deel van de pagina onderscheidde van de pagina van de advertorial, was het volgens ASA niet duidelijk dat deze hoofding gerelateerd was aan de advertentie.

Bovendien was de advertorial geschreven in de stijl van een gezondheid en lifestyle bijdrage en werd er de indruk gewekt dat het een artikel was dat onafhankelijk door een journaliste van de Telegraph geschreven was. Er was inderdaad de titel, de ondertitel en tekst aan het einde van de advertentie die verwees naar Flora pro-activ, maar deze verwijzingen waren volgens ASA niet voldoende om een duidelijk onderscheid te maken. Tenslotte betekende het groot aantal *page views* en het feit dat er maar één klacht is, niet noodzakelijk dat enkel de klager het onderscheid niet kon maken. ASA achtte het waarschijnlijk dat als een lezer van het item het niet had geïdentificeerd als een advertorial, ze ook geen klacht zouden ingediend hebben omdat zij het als een gezondheid en lifestyle artikel zouden beschouwd hebben. ASA oordeelde dan ook dat de toepasselijke regels geschonden waren.²³⁷

²³⁷ ASA, Ruling on Unilever UK Ltd, 2 november 2011.

3 Mediawijsheid

Mediawijsheid wordt beschouwd als één van de vereisten voor een pluralistisch medialandschap omdat mediapluralisme inhoudt dat een divers media aanbod effectief geconsumeerd wordt door het publiek. In een veranderde media omgeving is het noodzakelijk dat burgers uitgerust zijn met de vaardigheden om informatie te lokaliseren, evalueren en te gebruiken, in welke vorm het ook wordt aangeboden. Niet alleen de media zelf zijn onderhevig aan verandering, ook de gebruikers zelf bevinden zich in een veranderde situatie. Vóór de komst van digitale technologieën hadden gebruikers vooral een passieve rol omdat ze niet veel controle hadden over de inhoud die ze konden ontvangen. Vandaag hebben gebruikers veel meer controle over hun mediagebruik en hun interactie met de media. Sommigen spreken van gebruikers als “prosumers”²³⁸: het zijn zowel actieve consumenten (bijvoorbeeld on demand TV, catch-up, pay-TV) als producenten van inhoud (web 2.0 applicaties, user-generated content).

Deze veranderingen zijn ook terug te vinden in de richtlijn audiovisuele mediadiensten van de EU waarin een nieuw beeld van gebruikers wordt voorgesteld als zijnde mediawijs, die in staat zijn om *“doeltreffend en veilig gebruik te maken van media. Mediageletterde mensen zijn in staat geïnformeerde keuzes te maken, de aard van inhoud en diensten te begrijpen en hun voordeel te doen met het volledige scala aan mogelijkheden die de nieuwe communicatietechnologieën bieden. Zij zijn beter in staat zichzelf en hun gezinnen te beschermen tegen schadelijk of aanstootgevend materiaal.”*²³⁹

Dat mediawijsheid belangrijk is voor mediapluralisme blijkt ook uit de aanbevelingen van de High Level Group (*supra*). Ze verwijzen naar de burgers als lezers, luisteraars of kijkers die het uiteindelijke doel zijn en de eindgebruiker zijn van de media. Nieuwe mediaformaten veranderen aan een ongeziene snelheid hoe mensen omgaan met informatie. Een van de aspecten van die veranderingen is de overvloed van informatie die beschikbaar is via een simpele klik, hetgeen veel personen stimulerend vinden, anderen verslavend en anderen weer overweldigend, soms zelfs deprimerend. Traditiegetrouw werd de redactiepagina van kranten gebruikt om de aandacht te vestigen op thema's die als belangrijk beschouwd werden. Tegenwoordig bieden de elektronische media filtertechnieken die ongewenste elementen ofwel helemaal weglaten ofwel nieuwsonderwerpen rangschikken in een hiërarchisch bepaalde volgorde. Hierdoor bestaat de mogelijkheid voor mensen om enkel het nieuws of de informatie te krijgen waarin ze geïnteresseerd zijn en dat gepresenteerd wordt vanuit een perspectief waarmee ze zich kunnen identificeren. Het principe op zich is niet nieuw, veel mensen hadden in hun krant pagina's die ze eerst lazen en delen van de krant waar ze niet naar keken. In elektronische media kunnen filtertechnieken ervoor zorgen dat gebruikers minder tijd verliezen en dat het een vorm van empowerment wordt in hun relatie tot informatie. Het risico bestaat in het mogelijke verborgen karakter van dergelijke filters in deze dat het opgelegd wordt zonder dat de gebruiker zich ervan bewust is.

Isolering en fragmentering van informatie, samen met het onvermogen om bronnen te controleren en te evalueren, kunnen een schadelijke impact op de democratie hebben. Op dit moment is het nog onduidelijk of deze nieuwe mediaformaten een grotere decentralisatie of meer centralisatie

²³⁸ Toffler, A., *The third wave: The classic study of tomorrow*, Bantam Books, New York, 1980.

²³⁹ Overweging 47, Europees Parlement en Raad, Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten), *OJ L 95*, 15 april 2010, 1–24.

zullen genereren op de manier waarop nieuws verzameld en bewerkt wordt. Wat wel duidelijk is dat een goed geïnformeerd publiek meer bestand zal zijn tegen mogelijke negatieve invloeden die ze tegenkomen. Mediawijsheid en de mogelijkheid om bronnen van informatie te kiezen en kritisch te evalueren is volgens de High Level Group iets wat de burger van morgen zoveel nodig heeft als digitale geletterdheid.

Omwille van deze redenen raadt zij aan om mediawijsheid te onderrichten vanaf het middelbaar onderwijs. De rol van de media in een functionerende democratie moet kritisch geanalyseerd worden als onderdeel van het nationale curriculum en kan geïntegreerd worden in maatschappijleer.

De Europese Commissie heeft al in verscheidene beleidsdocumenten het belang van mediawijsheid aangehaald. In de Mededeling “Een Europese aanpak van mediageletterdheid in de digitale omgeving” omschrijft ze de verschillende niveaus van mediageletterdheid:

- gemakkelijk kunnen omgaan met alle bestaande media variërend van kranten tot virtuele gemeenschappen;
- actief gebruik kunnen maken van media, onder meer via interactieve televisie, gebruik van internetzoekmachines of deelneming aan virtuele gemeenschappen en betere benutting van het potentieel van de media voor amusementsdoeleinden, toegang tot cultuur, interculturele dialoog, leren en toepassingen in het dagelijks leven (bijvoorbeeld via bibliotheken, podcasts);
- de media kritisch kunnen benaderen, zowel wat betreft de kwaliteit als de nauwkeurigheid van de inhoud (een gebruiker moet bijvoorbeeld informatie kunnen beoordelen, kunnen omgaan met reclame op de verschillende media, en op intelligente wijze gebruik kunnen maken van zoekmachines);
- creatief gebruik kunnen maken van media nu de ontwikkeling van mediatechnologieën en de toenemende aanwezigheid van het internet als distributiekanaal steeds meer Europeanen in staat stellen beelden, informatie en inhoud te creëren en te verspreiden;
- inzicht hebben in de economie van de media en het verschil tussen pluralisme en eigendom van de media;
- zich bewust zijn van kwesties in verband met auteursrechten die van fundamenteel belang zijn voor een cultuur van legaliteit met name voor de jongere generatie die niet alleen inhoud consumeert maar ook produceert.²⁴⁰

De Mededeling concentreert zich op drie gebieden: commerciële communicatie, audiovisuele werken en online. Voor wat betreft reclame erkent de Commissie dat het een onderdeel is van ons dagelijks leven en belangrijk is voor onze markteconomie. Het is echter wel van belang dat iedereen zich meer bewust is van de rol van commerciële communicatie in de waardeketen van de audiovisuele industrie. Mediawijsheid voor commerciële communicatie omvat drie aspecten:

²⁴⁰ Europese Commissie, Mededeling Een Europese aanpak van mediageletterdheid in de digitale omgeving, COM(2007) 833 final, 20 december 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0833:FIN:EN:PDF>.

- het aanreiken van instrumenten aan jongeren zodat zij een kritische visie kunnen ontwikkelen ten aanzien van commerciële communicatie en geïnformeerde keuzes kunnen maken;
- het bewustmaken van alle betrokkenen van en hen voorlichten over zelfregulerende en mederegulerende lichamen en over de ontwikkeling en toepassing van gedragscodes;
- het aanmoedigen van publiek-private financiering op dit gebied met voldoende transparantie.²⁴¹

Naast een Mededeling heeft de Commissie ook een Aanbeveling gepubliceerd. In een van de overwegingen stelt ze dat mediawijsheid alle media omvat en het doel ervan is mensen bewuster te maken van de vele soorten mediaboodschappen waarmee ze dagelijks geconfronteerd worden. Mediaboodschappen zijn programma's, films, beelden, tekst, geluid en websites die via verschillende communicatiemiddelen worden overgedragen.²⁴² Specifiek voor wat betreft de commerciële communicatie beveelt de Commissie voor de media-industrie aan dat ze burgers door de organisatie van bewustmakingscampagnes voorziet van duidelijke, gebruiksvriendelijke informatie over technieken voor commerciële communicatie, met name over productplaatsing, onlinereclame en van hulpmiddelen om een beter onderscheid te kunnen maken tussen marketing en inhoud.²⁴³ De Raad van Europa verwelkomde deze aanbevelingen en benadrukte dat er ook rekening gehouden moest worden met het feit dat verschillende groepen in de samenleving verschillende noden hebben en een verschillend gedrag vertonen bijvoorbeeld jongeren en volwassenen. Daarom moeten bij strategieën voor mediawijsheid rekening houden met deze verschillen.²⁴⁴ De Raad benadrukte verder de belangrijke rol die het onderwijs kan spelen in het ontwikkelen van een beleid rond mediawijsheid.

Mediawijsheid wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen deelnemen in een samenleving die technologisch zeer geavanceerd is en waarin snelle veranderingen in communicatie en informatie standaard geworden zijn. Technologische vaardigheden zijn nu onmisbaar geworden voor vele communicatieve processen en een brede waaier van competenties is nodig om een volwaardige rol te spelen in de huidige samenleving. Een gebrek aan deze vaardigheden kan leiden tot een digitale kloof tussen de bekwamen en de niet-bekwamen, wat kan leiden tot nieuwe vormen van sociale uitsluiting.²⁴⁵

Een manier om mensen meer bewust te maken van het gebruik van bepaalde reclametechnieken en het belang van het consumeren van een meer divers dieet, ligt in het geven van de nodige

²⁴¹ Europese Commissie, Mededeling Een Europese aanpak van mediageletterdheid in de digitale omgeving , COM(2007) 833 final, 20 december 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0833:FIN:EN:PDF>.

²⁴² Europese Commissie, Aanbeveling betreffende mediageletterdheid in de digitale omgeving voor een meer concurrerende audiovisuele en inhoudindustrie en een inclusieve kennismaatschappij, 2009/625/EG, 20 augustus 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009H0625&from=EN>.

²⁴³ Europese Commissie, Aanbeveling betreffende mediageletterdheid in de digitale omgeving voor een meer concurrerende audiovisuele en inhoudindustrie en een inclusieve kennismaatschappij, 2009/625/EG, 20 augustus 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009H0625&from=EN>.

²⁴⁴ Council, Conclusions on media literacy in the digital environment, ST 15441 2009 INIT, 5 november 2009, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XG1211\(03\)&qid=1398340032908&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XG1211(03)&qid=1398340032908&from=EN).

²⁴⁵ O'Neill, B., "Media Literacy and Communication Rights Ethical Individualism in the New Media Environment", in International Communication Gazette June 2010 vol. 72 no. 4-5, 323-338.

informatie. Dit idee is ook terug te vinden in het consumentenrecht waar het verstrekken van informatie als een belangrijk element wordt beschouwd om gebruikers te helpen geïnformeerde beslissingen te nemen. Informatie vrijgeven veronderstelt ook dat de transparantie verhoogd wordt doordat consumenten dan verschillende producten en diensten kunnen vergelijken.²⁴⁶

Dit informatieparadigma rust op de veronderstelling dat er een informatieasymmetrie is tussen verkopers en consumenten, waarbij deze laatste in het nadeel zijn, waardoor zij niet in staat zouden zijn om beslissingen te nemen die hun eigen welvaart verhogen.²⁴⁷ Mechanismen zoals regulering en het opleggen van informatieverplichtingen aan verkopers zijn belangrijk om aan deze asymmetrie te verhelpen. Zo is er de verplichting in de Richtlijn betreffende consumentenrechten die handelaars bij een overeenkomst op afstand verplichten om de consument op voorhand van bepaalde informatie te voorzien op een *“duidelijke en begrijpelijke wijze”*.²⁴⁸ Op deze manier kunnen consumenten hun eigen belangen beschermen doordat ze producten en diensten kunnen kiezen die het dichtst bij hun eigen voorkeuren liggen. Informatievoorziening wordt ook beschouwd als een mechanisme van *empowerment* omdat een consument zelf de verantwoordelijk kan nemen voor zijn eigen beslissingen.²⁴⁹

Deze benadering heeft ook ingang gevonden in het mediadomein. Zo is er bijvoorbeeld Overweging 45 van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten die stelt dat *“Vanwege het specifieke karakter van audiovisuele mediadiensten, in het bijzonder het effect van deze diensten op de opinievorming, is het essentieel voor de gebruikers dat zij precies weten wie voor de inhoud van deze diensten verantwoordelijk is. Daarom is het belangrijk dat de lidstaten ervoor zorgen dat de gebruikers te allen tijde gemakkelijk en rechtstreeks toegang hebben tot de informatie over de aanbieder van mediadiensten.”*²⁵⁰

Mediatransparantie kan gebruikers helpen om ‘relevante’ en ‘kwalitatieve’ inhoud te kiezen door vergelijkingen gemakkelijker te maken, gebruikers te helpen om kwalitatieve analyses te maken en de blootstelling aan bepaalde types van inhoud, om zo ertoe bij te dragen dat gebruikers de ‘juiste mix’ kiezen.²⁵¹ Daarom is het belangrijk om informatie te geven aan gebruikers die zij nodig hebben om weloverwogen beslissingen te nemen, bijvoorbeeld informatie over de bron, over de kwaliteit en betrouwbaarheid, informatie over de inhoud, of het van een nieuwsredactie afkomstig is of een adverteerder, enzovoort. Echter, om een dergelijke benadering goed uit te voeren is er meer empirisch onderzoek nodig om uit te maken welke informatie gebruikers juist nodig hebben om doordachte beslissingen te kunnen maken.²⁵²

²⁴⁶ Rott, P., “Consumers and services of general interest: Is EC consumer law the future?”, *J Consum Policy*, Vol. 30, 2007, 49-60.

²⁴⁷ Micklitz, H.W., Reisch L. and Hagen, K., “An Introduction to the Special Issue on “Behavioural Economics, Consumer Policy, and Consumer Law”, *J Consum Policy*, Vol. 34, 2012, 271-276.

²⁴⁸ Artikel 5

²⁴⁹ Howells, G., “The potential and limits of consumer empowerment by information”, *Journal of Law and Society*, Vol. 32, No. 3, 2005, pp. 349-370.

²⁵⁰ Europees Parlement en Raad, Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten), *OJ L 95*, 15 april 2010, 1–24.

²⁵¹ HELBERGER, N., “Diversity Label: Exploring the Potential and Limits of a Transparency Approach to Media Diversity”, *Journal of Information Policy* 2011, Vol. 1, 346.

²⁵² HELBERGER, N., Trust. Media. Labels, presentation 20th anniversary ICRI, 15 November 2011.

Het informatieparadigma berust grotendeels op het rationeel gedrag van consumenten die verondersteld worden om in staat te zijn, bereid te zijn en bekwaam zijn om om te gaan met de verstrekte informatie, verschillende talen te lezen, gefundeerde rationale beslissingen te nemen en hun, op informatie gebaseerde rechten, af te dwingen.²⁵³ De rationale keuze theorie stelt dat, wanneer verschillende keuzes beschikbaar zijn, mensen het alternatief zullen kiezen dat het meest verwachte welvaart opbrengt.²⁵⁴ In deze theorie zijn kwetsbare consumenten atypisch. Echter, in praktijk gedragen consumenten zich gewoonlijk niet rationeel en zijn ze niet altijd in staat om geïnformeerde beslissingen te nemen. Studies in de gedragseconomie hebben aangetoond dat de hypothesen van de rationale keuzetheorie vaak niet bevestigd worden.²⁵⁵ Dit kan verklaard worden door het feit dat rationale keuzetheorie zich baseert op voorspeld of verondersteld gedrag, terwijl de gedragseconomie meer zicht probeert te krijgen op het werkelijk gedrag.²⁵⁶

We moeten er inderdaad rekening mee houden dat mensen beperkt zijn in hun cognitieve kennis, inzicht, tijd en andere vaardigheden.²⁵⁷ Zo herinneren mensen zich vaak niet wat ze gelezen of gehoord hebben. Een studie over geïnformeerde toestemming toonde aan dat mensen, wanneer ze open vragen krijgen, ongeveer een derde van de ontvangen informatie correct kunnen herinneren en ongeveer de helft in het geval van meerkeuzevragen. Wanneer er teveel informatie gegeven wordt kan dit mensen juist verhinderen om geïnformeerde beslissingen te nemen. Cognitieve vooroordelen kunnen gebruikers beïnvloeden voor wat betreft de omgang met de verstrekte informatie. Bijvoorbeeld, de manier waarop informatie wordt gepresenteerd, kan het beslissingsproces van een gebruiker beïnvloeden. Er moet ook voor gezorgd worden dat er geen overdaad aan informatie aan de gebruiker gegeven wordt.

Visualisatietechnieken worden gebruikt in verschillende domeinen en kunnen de complexiteit van bepaalde informatie reduceren en deze tegelijkertijd snel overdragen aan gebruikers. Bijvoorbeeld, etiketten op voedsel laten toe om een product snel te beoordelen op voedingswaarden; labels voor DVD en videospelen kunnen ouders helpen een geïnformeerde beslissing te nemen over de geschiktheid voor hun kinderen. Onderzoek heeft aangetoond dat mensen slechts zes of zeven elementen tegelijkertijd kunnen onthouden dus visualisatie zou ook kunnen bijdragen tot het vermijden van een overdaad aan informatie.

Een manier die vaak gebruikt wordt om informatie over te brengen is het gebruik van labels. Het doel hiervan is gebruikers informatie te geven over producten of diensten en/of vertrouwen te creëren in de bedrijven die deze producten of diensten leveren. Drie mogelijke voordelen worden eraan verbonden: het verbeteren van het nemen van beslissingen; verhoogde productkwaliteit en

²⁵³ Micklitz, H.W., Reisch L. and Hagen, K. (2012), "An Introduction to the Special Issue on "Behavioural Economics, Consumer Policy, and Consumer Law", *J Consum Policy*, Vol. 34, pp. 271-276.

²⁵⁴ Luth, H. A. (2010), *Behavioural economics in consumer policy, the economic analysis of standard terms in consumer contracts revisited*, Intersentia, Antwerp.

²⁵⁵ Luth, H. A. (2010), *Behavioural economics in consumer policy, the economic analysis of standard terms in consumer contracts revisited*, Intersentia, Antwerp.

²⁵⁶ Luth, H. A. (2010), *Behavioural economics in consumer policy, the economic analysis of standard terms in consumer contracts revisited*, Intersentia, Antwerp.

²⁵⁷ Eisenberg, M. A. (1995), "The Limits of Cognition and the Limits of Contract", *Stanford Law Review*, 47(2), pp. 211-259; Jolls, C., Sunstein, C. and Thaler, R. (1995), "A Behavioral Approach to Law and Economics", *Stanford Law Review*, 50(5), 1471-1550; Kreps, D. (1998), "Bounded Rationality" in Newman (Ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 168-173.

verlaagde prijzen.²⁵⁸ Hoewel labels in de eerste plaats bedoeld zijn voor consumenten kunnen zij ook voordelen opleveren voor bedrijven en de overheid. Voor bedrijven kan het een teken zijn van inzet met betrekking tot de kwaliteit van hun producten en hun inspanningen om een vertrouwensrelatie op te bouwen met hun klanten. Voor de overheid kunnen labels bijdragen tot het behalen van bepaalde beleidsdoelstellingen, zoals de beïnvloeding van bepaalde keuzes van consumenten zodat zij in lijn worden gebracht met sociale doelstellingen.²⁵⁹ Voor wat mediawijsheid betreft, kunnen labels bijdragen tot het kiezen van een meer divers mediadiet en tot de bewustwording rond nieuwe vormen van commerciële communicatie.

We moeten wel in het achterhoofd houden dat het ontwerpen van een doeltreffend label niet evident is. Niet alleen de inhoud is belangrijk, ook de vorm kan een effect hebben op beslissingen van consumenten. Onderzoek toont aan dat dezelfde informatie, gepresenteerd in een ander formaat, kan resulteren in verschillende beslissingen.²⁶⁰

Verschiedende studies hebben een aantal voorwaarden ontwikkeld waaraan een label moet voldoen om doeltreffend te zijn. Ten eerste moeten er duidelijk gedefinieerde criteria zijn op basis waarvan het label gebruikt mag worden. Ten tweede moeten deze criteria wijdverspreid zijn zodat zij bekend zijn bij het publiek en andere relevante doelgroepen. Ten derde mag er geen wanverhouding zijn tussen deze criteria en de verwachtingen van consumenten met betrekking tot de betekenis van het label. Consumenten of gebruikers kunnen verschillende zaken verwachten wanneer hen verteld wordt dat een bepaald product aan bepaalde criteria voldoet. Als de relevante criteria echter niet gebruikt worden zoals verwacht door de gebruiker, zal het label niet werken en niet de juiste informatie overbrengen. Zelfs als de criteria gepast zijn, is het nodig om een controlesysteem in te bouwen zodat misbruik van het systeem vermeden wordt en naleving van de regels gewaarborgd wordt.²⁶¹

Tevens moet de voorziene informatie duidelijk, bondig en informatief zijn. Bettman, Payne en Staelin hebben verschillende principes van ontwerp geïdentificeerd, zoals het gebruik van verschillende kleuren en lettertypes om informatie aantrekkelijker te maken, het gebruik van symbolen en het presenteren van informatie in een vergelijkend formaat.²⁶² Luth waarschuwt er echter voor dat labels enkel informatie geven en dat gebruikers nog altijd zelf de impact van de informatie moeten kunnen verwerken. Onderzoek met betrekking tot gedrag heeft aangetoond dat individuen gevolgen verkeerd kunnen inschatten, bijvoorbeeld voor wat betreft de inschatting van risico's.²⁶³

²⁵⁸ Bettman, J. R., Payne, J. W. and Staelin, R. (1986), "Cognitive considerations in designing effective labels for presenting risk information", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 5, pp. 1- 28.

²⁵⁹ Golan, E. K., F., and Mitchell, L. (2001), "Economics of Food Labelling", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 24, pp. 117-184.

²⁶⁰ Bettman, J. R., Payne, J. W. and Staelin, R. (1986), "Cognitive considerations in designing effective labels for presenting risk information", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 5, pp. 1- 28.

²⁶¹ Howells, G. (2010), *Handbook on research on international consumer law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

²⁶² Bettman, J. R., Payne, J. W. and Staelin, R. (1986), "Cognitive considerations in designing effective labels for presenting risk information", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 5, pp. 1- 28.

²⁶³ Luth, H. A. (2010), *Behavioural economics in consumer policy, the economic analysis of standard terms in consumer contracts revisited*, Intersentia, Antwerp.

Een concreet idee om informatie als instrument te gebruiken in een beleid rond mediapluralisme, werd geïntroduceerd door Natali Helberger en meer bepaald haar idee van een diversiteitslabel.²⁶⁴ Ook zij ziet voordelen voor zowel gebruikers, de media-industrie en de overheid. Voor gebruikers kunnen zoekkosten worden verminderd en kunnen er meer geïnformeerde, sociaal wenselijke en meer diverse keuzes gemaakt worden. Voor producenten kan een label een teken van kwaliteit zijn. Voor de overheid kan een label belangrijk zijn voor het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen. We moeten wel rekening houden met het feit dat het ontwerpen van een goed label veel tijd in beslag neemt en duur kan zijn. Een label dat slecht ontworpen werd kan dan weer tot verwarring leiden.²⁶⁵ Een belangrijke factor in het ontwerp van een label is duidelijke, bondige en relevante informatie. Het ontwerpen van een diversiteitslabel roept een aantal vragen op: kunnen we een complexe notie zoals mediapluralisme herleiden tot een specifiek logo?; wie zou het logo beheren en eventueel sancties opleggen in het geval van misbruik? Verder onderzoek is nodig om deze vragen te kunnen beantwoorden.

²⁶⁴ HELBERGER, N., "Diversity by design", *Journal of Information Policy* 2011, Vol. 1, 441-469.

²⁶⁵ Helberger, N., "Diversity Label: Exploring the Potential and Limits of a Transparency Approach to Media Diversity", *Journal of Information Policy* 2011, Vol. 1, 359-361.

4 Besluit

In het verleden werd mediapluralisme vaak beperkt tot maatregelen die betrekking hadden op media-eigendom en media concentraties. Nu is er een duidelijke verbreding van het begrip dat nog altijd gericht is op concentratiemaatregelen maar daarnaast ook politieke en culturele maatregelen voorziet ter bescherming van mediapluralisme.

We onderzochten het regelgevend kader op Europees en nationaal niveau. Omwille van de uitgebreide werkzaamheden op het gebied van mediapluralisme en de hoge morele waarde van zijn beslissingen, besloten we om de Raad van Europa mee in de analyse te betrekken. Bovendien heeft de Raad van Europa een impact op het mediapluralismebeleid van haar Lidstaten door enerzijds beleidsdocumenten aan te nemen zoals aanbevelingen en verklaringen, anderzijds door haar toezicht, via het Europees Hof van de Rechten van de Mens, op de overeenstemming van het mediabeleid van de Lidstaten met normen betreffende mensenrechten en in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting.

Wat de Europese Unie betreft hebben we gezien dat beleid rond media een gevoelig punt is: de bevoegdheden van de Europese Unie kunnen eerder als beperkt beschouwd worden en in eerste instantie zijn het de Lidstaten die worden geacht bevoegd te zijn voor hun mediabeleid. De mislukte poging om in de jaren '90 een harmonisatierichtlijn te introduceren met betrekking tot mediapluralisme heeft duidelijk de politieke gevoeligheden rond deze kwestie aangetoond.

Ondanks deze ontwikkelingen is mediapluralisme nooit van de Europese agenda verdwenen. Het Europese Parlement heeft de Europese Commissie herhaaldelijk gevraagd om concrete acties te ondernemen, maar de Europese Commissie hield zich sinds het mislukken van de harmonisatierichtlijn eerder afzijdig en nam een voorzichtig standpunt in.

In reactie op de aanhoudende bezorgdheid van het Europees Parlement lanceerde de Europese Commissie in 2007 een drie stappen plan. Dit plan bestond uit een Werkdocument van de Europese Commissie, een onafhankelijk onderzoek naar een systeem voor mediapluralisme indicatoren, wat resulteerde in de MPM, en een communicatie rond de resultaten van deze studie.

Een nieuwe Commissie, onder leiding van Neelie Kroes, kondigde een *high-level expert group on Media Pluralism and Freedom* aan met het doel de hoofdpunten rond het thema te analyseren en aanbevelingen te formuleren. Het rapport werd in januari 2013 gepubliceerd en legde de nadruk op kwaliteitsvolle en onafhankelijke journalistiek en herhaalde het belang van journalistieke vrijheid.

Ondertussen heeft de Commissie ook twee pilootstudies gelanceerd om de MPM te testen in alle lidstaten.

In de Lidstaten zelf zijn er ook een aantal maatregelen die relevant zijn voor de bescherming van mediapluralisme, zoals de bescherming van journalistieke bronnen. Dit werd ook opgenomen in de aanbevelingen van de *high-level expert group* die stelde dat alle EU landen de bescherming van journalistieke bronnen in hun wetgeving moeten opnemen en dat beperkingen enkel mogelijk zijn na een gerechtelijk bevel, verenigbaar met de grondwet van dat land. Verder heeft het EHRM in haar rechtspraak de bescherming van journalistieke bronnen erkend als zijnde één van de kernelementen van de persvrijheid. Uit de analyse van een aantal landen, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland, blijkt dat het bronnengeheim in België in vergelijking een degelijke bescherming geniet en dat er een ruime definitie van het begrip journalist gehanteerd wordt.

De bestaande regelgeving rond bronnenbescherming geeft evenwel geen bescherming aan personen die bepaalde informatie onthullen, de zogenaamde klokkenluiders. Zij worden vaak geconfronteerd met negatieve gevolgen zoals ontslag of bedreigingen. Om bepaalde misstanden bij de overheid of in de privésector aan te kunnen kaarten, is het daarom noodzakelijk dat zij voldoende bescherming genieten. De Raad van Europa heeft in dit domein een aanbeveling gepubliceerd omdat klokkenluiders kunnen bijdragen tot het versterken van de democratische verantwoordelijkheid en transparantie. Ook het EHRM erkent het belang van klokkenluiders voor een democratische samenleving en verwijst daarbij ook naar de pers als waakhond. Daarnaast heeft het Hof zes criteria geformuleerd die gebruikt kunnen worden om te beoordelen of een inmenging al dan niet noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Uit de analyse van een aantal Lidstaten blijkt dat regelgeving rond klokkenluiden eerder beperkt en fragmentarisch is en zich vaak enkel richt op personen die voor de overheid werken. In het Verenigd Koninkrijk is de bestaande wetgeving wel van toepassing op werknemers in de openbare en de privésector.

Een ander element wat een indirecte invloed kan hebben op diversiteit in de media is de vervaging tussen redactionele en commerciële inhoud door het gebruik van *native advertising*. Hoewel de vorm op zich niet nieuw is, in de printsector wordt bijvoorbeeld gebruikt gemaakt van publireportages, brengt de opkomst van de digitale technologie toch een aantal uitdagingen met zich mee. Voor journalisten bestaat er een risico dat de redactionele onafhankelijkheid ondermijnd wordt, onder andere doordat het vertrouwen van het publiek in de pers zou kunnen dalen waardoor de pers haar functie als waakhond niet meer optimaal kan vervullen. Voor de consumenten en gebruikers bestaat het gevaar in misleiding maar ook dat zij niet meer in staat zijn om bepaalde informatie kritisch te beoordelen.

Specifieke regelgeving voor *native advertising* bestaat niet. Wel zijn er een aantal algemene principes te onderscheiden, zowel voor offline als voor online diensten. Zo bevat de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten een bepaling die stelt dat reclame via audiovisuele kanalen als zodanig herkenbaar dient te zijn. Twee principes worden hierbij gehanteerd: identificatie en scheiding. Deze principes zijn ingeschreven in de wetgeving van de Lidstaten en de naleving ervan wordt door de respectievelijke mediaregulatoren opgevolgd.

Gezien de technologische veranderingen die het medialandschap kenmerken, speelt mediawijsheid een steeds belangrijke rol. De EU heeft daarom het concept geïntroduceerd van de 'mediageletterde' gebruiker, die de nodige vaardigheden, kennis en inzicht heeft die hem of haar in staat stellen op een doeltreffende en veilige manier gebruik te maken van media. Mediawijsheid wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen deelnemen in een samenleving die technologisch zeer geavanceerd is en waarin snelle veranderingen in communicatie en informatie standaard geworden zijn.

Mediawijsheid is belangrijk voor burgers om hun weg te vinden in het grote aanbod van informatie, maar ook om doordachte en kritische beslissingen te nemen. Een belangrijk element daarbij is het geven van de juiste informatie. Maar daarbij moet rekening gehouden worden met het feit dat mensen beperkt zijn in hun kunnen. Een mogelijkheid zou kunnen liggen in het gebruik van visulatietechnieken, bijvoorbeeld door het gebruik van labels. We moeten hierbij wel in het achterhoofd houden dat het ontwerpen van een goed label niet eenvoudig is en vaak een kostelijke onderneming is. Concreet met betrekking tot diversiteit stelt Natali Helberger de introductie van

een diversiteitslabel voor. Daarvoor dienen wel eerst een aantal vragen beantwoord worden: kunnen we een complexe notie zoals mediapluralisme herleiden tot een specifiek logo?; wie zou het logo beheren en eventueel sancties opleggen in het geval van misbruik? Een mogelijkheid is om onze blik te verruimen en te kijken naar andere onderzoeksdomeinen om mogelijke oplossingen te vinden. Zo heeft het consumentenrecht bijvoorbeeld veel ervaring in het voorzien van informatie om consumenten te helpen bewuste keuzes te maken.

5 Bibliografie

Adviespunt Klokkenluiders, Jaarverslag 2014, https://www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/04/jaarverslag_klein.pdf.

Adviespunt Klokkenluiders, Developments in whistleblowing protection in the Netherlands, 2015, 4.

Bakshi, A.C., Why and how to regulate native advertising in online news publications, *UB Journal of Media Law and Ethics*, Vol. 4, Numbers ¾ (Winter/Spring 2015), 5.

Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, B.S. 27 maart 2006, 17.247.

Bettman, J. R., Payne, J. W. and Staelin, R. (1986), "Cognitive considerations in designing effective labels for presenting risk information", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 5, pp. 1- 28.

Bultinck, B., Peter Vandermeersch uitgeroepen tot marketeer van het jaar, *De morgen*, <http://uahost.uantwerpen.be/m2p/media/1195200834.pdf>.

Carlson, M., When news sites go native: Redefining the advertising– editorial divide in response to native advertising, *Journalism*, August 2014, 4.

Castendyk, O., "Directive 89/552/EEC 'Television without Frontiers' Directive. Article 1 TWFD" in O. Castendyk, E. Dommering and A. Scheuer, A. (eds.) , *European Media Law*, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2008, 312-313.

Commissariaat voor de Media, Onafhankelijkheid van nieuwsredacties, 2015, <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015>.

Council, Conclusions on media literacy in the digital environment, ST 15441 2009 INIT, 5 november 2009, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XG1211\(03\)&qid=1398340032908&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XG1211(03)&qid=1398340032908&from=EN).

Decreet VL. Parl. van 9 november 2012 houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende de instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *BS* 7 december 2012, *NJW*, 16 januari 2013, nr. 274, 8.

De Jong, H., Juridisch kader klokkenluiden in een notendop, Adviespunt Klokkenluiders, 2015, 15.

EHRM, 29 september 1994, no. 15890/89, *Jersild/Denmark*, §31.

EHRM 27 maart 1996, nr. 17488/90, *Goodwin/United Kingdom*.

EHRM 22 november 2007, no. 64752/01, *Voskuil/Nederland*.

EHRM 12 februari 2008, no. 14277/04, *Guja/Moldova*.

EHRM, 26 februari 2009, no. 2942/05, *Kudeshkina/Rusland*.

EHRM 14 september 2010, no. 38224/03, *Sanoma/Nederland*.

EHRM, 21 juli 2011, no. 28274/08, *Heinisch/Duitsland*, § 43

EHRM 22 november 2012, no. 39315/06, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others/The Netherlands*.

Eisenberg, M. A. (1995), "The Limits of Cognition and the Limits of Contract", *Stanford Law Review*, 47(2), pp. 211-259.

Europese Commissie, Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: An Assessment of the Need for Community Action, COM (92) 480 final, 23 December 1992.

Europese Commissie, Interpretatieve mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" betreffende televisiereclame, 2004, PB C 102 van 28/04/2004, 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0428%2801%29&from=EN>.

Europese Commissie, Media Pluralism in the Member States of the European Union, Commission Staff Working Document, 16 januari 2007, SEC(2007) 32, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf.

Europese Commissie, Mededeling Een Europese aanpak van mediageletterdheid in de digitale omgeving, COM(2007) 833 final, 20 december 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0833:FIN:EN:PDF>.

Europese Commissie, Aanbeveling betreffende mediageletterdheid in de digitale omgeving voor een meer concurrerende audiovisuele en inhoudindustrie en een inclusieve kennismaatschappij, 2009/625/EG, 30 augustus 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009H0625&from=EN>.

Europese Commissie, Fast forward Europe – 8 solutions to thrive in the digital word, september 2012, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/forum/report.pdf.

Europees Parlement, Resolutie over de risico's van schending in de EU en met name in Italië van de vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11, lid 2 van het Handvest van de grondrechten), 22 april 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0373+0+DOC+XML+V0//NL>.

Gawronski, S.A., "Pssst...staatsgeheimje kopen? Over het brongehem en het verschoningsrecht voor journalisten in het strafrecht, in: Huijzer, E.M.T., Mulder, D.E., Speldenbrink, W.A. en Verhey, D.J. (Eds.), *Recht en media. Zijn de media een gevaar of zegen voor het recht?*, 2014, Maklu, Antwerpen.

Gibbons, T., *Media Law in the United Kingdom*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2014, 19.

Golan, E. K., F., and Mitchell, L. (2001), "Economics of Food Labelling", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 24, pp. 117-184.

Grondwettelijk Hof, 7 Juni 2006, n° 91/2006.

Guyer, T., and Peterson, N., The current state of whistle---blower law in Europe: A report by the Government Accountability Project, 29 April 2013, <http://www.whistleblower.org/storage/documents/TheCurrentStateofWhistleblowerLawinEurope.pdf>.

Helberger, N., "Diversity by design", *Journal of Information Policy* 2011, Vol. 1, 441-469.

Helberger, N., Trust. Media. Labels, presentation 20th anniversary ICRI, 15 November 2011.

Hellemans, L., Lievens, E., en Valcke, P., Playing hide-and-peek? A legal perspective on the complex distinction between commercial and editorial content in hybrid advertising formats, *info*, 2015, Vol. 17 Iss 6, 22.

High Level Group on Media Freedom and Pluralism, "A free and pluralistic media to sustain European democracy", januari 2013, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm.

Hitchens, L., Commercial content and its relationship to media content. Commodification and trust, in ed. Price, Monroe E., Verhulst, S.G. and Morgan, L., Abingdon, *Routledge Handbook of Media Law* Routledge, 2012, 88.

Howells, G. (2010), *Handbook on research on international consumer law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Levi, L., A 'Faustian Pact'?: Native Advertising and the Future of the Press, 27 februari 2015, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2579341>, 11

Lewis, D., Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?, *Journal of Business Ethics*, Volume 82, Issue 2 , 497-507

Lievens, E., *Protecting children in the digital era: the use of alternative regulatory instruments*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

Lievens, E. & Valcke, P., *Media Law Belgium*, International Encyclopaedia of Media Law, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2010, 61.

Luth, H. A. (2010), *Behavioural economics in consumer policy, the economic analysis of standard terms in consumer contracts revisited*, Intersentia, Antwerp.

Matzneller, P., Metzdorf, J., Report on the Workshop "New Forms of Audiovisual Commercial Communications in a Converged Audiovisual Sector", *Iris Special: New Forms of Commercial Communications in a Converged Audiovisual Sector*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2014, 7.

Micklitz, H.W., Reisch L. and Hagen, K. (2012), "An Introduction to the Special Issue on "Behavioural Economics, Consumer Policy, and Consumer Law", *J Consum Policy*, Vol. 34, pp. 271-276

Mijnheer, D., Hoogleraren kraken EU-rapport over persvrijheid, 25 januari 2013, <http://www.ftm.nl/exclusive/hoogleraren-mediarecht-kraken-eu-rapport-over-persvrijheid>.

Moses, L., Native Seen as 'Salvation' for Ad Woes, Advertising Week, 24 september 2013, <http://www.adweek.com/news/press/native-seen-salvation-advertising-woes-152689>.

Ombelet, P.J., Naudts, L., Whistleblowing in Belgium, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing>, 3.

O'NEILL, B., "Media Literacy and Communication Rights Ethical Individualism in the New Media Environment ", in *International Communication Gazette* June 2010 vol. 72 no. 4-5, 323-338.

Raad, Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten,
http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101_nl.htm.

Raad van Europa (Committee of Ministers), Recommendation No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism and its Explanatory Memorandum, 19 januari 1999.

Raad van Europa, Recommendation No. R (2007), on the right of journalists not to disclose their sources of information, 8 maart 2000,
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec%282000%29007&ExpMem_en.asp

Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Protection of Whistleblowers, 30 april 2014,
<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282014%297E.pdf>.

Rieder, R., Marking the boundary: The lessons of the flap over the Atlantic and its Scientology advertorial, *American Journalism Review*, 16 January 2013, ajrarchive.org/article.asp?id=5486.

Rott, P., "Consumers and services of general interest: Is EC consumer law the future?", *J consum Policy*, Vol. 30, 2007, 49-60.

Schuijt, G., "Journalistieke bronbescherming met of zonder wet?" in: Voorhoof, Dirk (ed.), *Het Journalistiek bronnengeheim onthuld*, 2008, Die Keure, Brugge, p. 57.

Smith, R.C. en Stolte, Y., *Media Policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of the UK*, oktober 2010, p. 29.

Transparency International Belgium, *Providing an alternative to silence: Towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium*, March 2013, 18.

Transparency International, *Whistleblowing in Europe, Netherlands*, March 2013, 66.

Transparency International, *Whistleblowing in Europe, United Kingdom*, March 2013, March 2013, 85.

Valcke, P., *Digitale diversiteit: Convergentie van Media-, Telecommunicatie- en Mededingingsrecht*, Brussel, Larcier, 2004, 174.

Valcke, P., A European Risk Barometer for Media Pluralism: why assess damage when you can map risk? *Journal of Information Policy*, 2011, vol. 1, 188.

Vande Walle, G., Hubeau, B., Federale overheid heeft eigen 'klokkenluidersprocedure', *Juristenkrant*, 9 april 2014, 7.

van der Sloot, B., WikiLeaks: te actief voor een webhoster, te passief voor een journalistiek medium *Nederlands Juristenblad*, 25 maart 2011, 737.

Verpeaux, M., *Freedom of Expression in Constitutional and International Case Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010, 153-154.

Voorhoof, D., The protection of journalistic sources: Recent developments and actual challenges, paper presented at “The media in a democratic society. Reconciling freedom of expression with the protection of human rights”, Luxembourg 30 September - 1 October 2002.

Voorhoof, Dirk, “Europees Hof neemt klokkenluider in bescherming, De Juristenkrant, 16 april 2008, nr. 167.

Voorhoof, Dirk, Rechter mag beïnvloeding justitie aan de kaak stellen, De Juristenkrant, 25 maart 2009, Nr. 186.

VRM, Standpunt VRM: Onderscheid reclame - redactionele inhoud, 23 maart 2015, <http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws/2015/standpunt-vrm-onderscheid-reclame-redactionele-inhoud>.

Wet 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen, *BS* 27 april 2005, 19.522.

Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, *B.S.* 4 oktober 2013, 69.406.

Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S. and Brown, A.J., Whistleblower protection laws in G20 countries, Blueprint for free speech, final report September 2014, 38.

Yliniva-Hoffmann, A., Germany: Act Strengthening Press Freedom Adopted, *IRIS* 2012-7:1/14, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/7/article14.en.html>.

Yliniva-Hoffmann, A., Germany: Government Adopts Bill Strengthening Press Freedom, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/9/article22.en.html>.

Zagers, R., “Bronbescherming erkend en gekend? Over het regelen van het journalistiek verschoningsrecht bij wet”, Juli Augustus 2007, *Mediaforum* 2007-7/8, p. 218.

Zijlstra, S.E., *Bestuurlijk organisatierecht*, K