



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een toekomstgerichte vrijheid van meningsuiting

Hins, A.W.; Ministerie van BZK

Citation

Hins, A. W. (2024). Een toekomstgerichte vrijheid van meningsuiting. In *De Grondwet en nieuwe technologie: klaar voor de toekomst?* (pp. 139-150). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4176160>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4176160>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Een toekomstgerichte vrijheid van meningsuiting

Wouter Hins*

Artikel 7 van de Grondwet, dat de vrijheid van meningsuiting waarborgt, kreeg zijn huidige formulering bij de algehele grondwetsherziening van 1983. Het eerste lid over de vrijheid van drukpers is echter veel ouder. Daarvan gaan de wortels terug tot de Staatsregeling van 1798, terwijl de letterlijke tekst is overgenomen uit de Grondwet van 1848. De Grondwetgever heeft hiervoor gekozen met als argument dat zo de klassieke jurisprudentie over de drukpersvrijheid toepasselijk kon blijven. Een gemeenteraad mag volgens deze jurisprudentie weliswaar regels stellen over het opplakken van affiches, maar slechts onder strenge voorwaarden. Een vergunningstelsel dat specifiek betrekking heeft op boekhandels of bibliotheken is uitgesloten. Het zou onbegonnen werk zijn al deze subtiliteiten in de Grondwet zelf te verankeren, aldus de regering.¹ De vernieuwing van 1983 bestond eruit dat een tweede lid werd toegevoegd over radio en televisie en een derde lid over andere middelen van bekendmaking. Kort gezegd biedt het eerste lid de beste bescherming, het derde lid gaat iets minder ver en het tweede lid bevat nauwelijks meer dan een verbod op censuur. Het vierde lid stelt buiten twijfel dat de bescherming van artikel 7 geen betrekking heeft op het maken van handelsreclame.

Al met al was in 1983 dus sprake van een beperkte mate van modernisering. De ironie wil dat het techniekafhankelijke onderscheid tussen drukpers, omroep en andere media al binnen enkele jaren verouderd zou raken. Door de opkomst van het internet vond een convergentie van media plaats. Kranten, die bij uitstek tot de drukpers worden gerekend, worden steeds vaker online gelezen. Op hun websites staan behalve geschreven teksten ook audio- en videofragmenten. Welk lid van artikel 7 is dan van toepassing? Dat is een eerste reden na te denken over een nieuwe formulering.

*

Wouter Hins is emeritus hoogleraar mediarecht aan de Universiteit Leiden.

1

Kamerstukken II, 1976/77, 13872, nr. 7, p. 27-28 (Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel in eerste lezing). Zie ook Kamerstukken II, 1975/76, 13872, nrs. 1-5, p. 32-33.

Twee staatscommissies hebben daarvoor voorstellen gedaan, maar daar is weinig concreets uit voortgekomen. Inmiddels is duidelijk geworden dat het internet ook nieuwe dreigingen oplevert, zowel voor de individuele vrijheid als voor de democratie. Trefwoorden zijn private censuur door grote platforms, het ontstaan van informatiebubbels, desinformatie en ‘micro-targeting’. Een derde staatscommissie heeft deze punten gesignaleerd, al zocht zij de oplossing niet in een wijziging van de Grondwet. Diverse staten in Europa hebben tenslotte ervaren dat de publieke opinie gemanipuleerd kan worden door de eigen overheid. Tegen al deze ontwikkelingen geeft artikel 7 Grondwet nauwelijks bescherming. De vraag die we moeten beantwoorden bestaat daarom uit twee delen. Welk achterstallig onderhoud dient aan artikel 7 Grondwet te worden uitgevoerd? En hoe kan dit artikel zodanig worden aangepast dat Nederland beschermd wordt tegen de geconstateerde dreigingen voor vrijheid en democratie?

Achterstallig onderhoud

In de jaren na 1983 zijn vooral twee gebreken in artikel 7 van de Grondwet geconstateerd. In de eerste plaats het genoemde probleem dat het onderscheid tussen drukpers, omroep en andere media steeds lastiger te maken valt. Daardoor komt de rechtvaardiging van verschillende regimes op losse schroeven te staan. In de tweede plaats het feit dat artikel 7 van de Grondwet uitsluitend aandacht heeft voor de ‘zender’ – degene die gedachten of gevoelens openbaart – en niet voor de ‘ontvanger’. Meer in het algemeen heeft het publiek er recht op goed voorgelicht te worden over zaken van algemeen belang door onafhankelijke, pluriforme en verantwoordelijke media. Zonder goede informatie is een democratische samenleving niet mogelijk. Veertig jaar geleden kon men nog denken dat de vrijheid om te openbaren voldoende was om de belangen van individuele ontvangers en het algemene publiek te waarborgen. De redenering was toen dat de afwezigheid van belemmeringen automatisch leidt tot een veelzijdig informatielandschap, waarin elke ontvanger de informatie kan vinden die hij wenst. Aparte rechten voor ontvangers zouden praktisch overbodig zijn. Als de overheid verhindert dat bepaalde informatie aankomt bij het publiek, is dat immers ook een beperking van de vrijheid van de zender.² Op het wereldwijde web gaat deze vlieger echter niet op. Men kan niet verwachten dat

mediabedrijven aan de andere kant van de wereld procederen tegen zuiver Nederlandse maatregelen.

De staatscommissie-Franken in 2000 en de staatscommissie-Thomassen in 2010 hebben concrete tekstvoorstellen gedaan die inderdaad techniekneutraal waren geformuleerd en waarin de ontvangstvrijheid uitdrukkelijk werd gewaarborgd.³ Beide commissies stuiten echter op de vraag welk niveau van bescherming wenselijk is. Krijgen alle media de maximale bescherming die nu aan de drukpers toekomt? Bestaande wetgeving inzake radio en televisie is daarmee niet altijd te verenigen. Of moeten uitgevers van geschreven media accepteren dat hun bevoorrechte positie verloren gaat? Het opgeven van bestaande rechten is nog pijnlijker. Oudere kinderen accepteren het ook niet wanneer zij vroeger naar bed moeten omdat een jonger broertje of zusje meer slaap nodig zou hebben. Verwant daarmee is de vraag hoe de bestaande jurisprudentie bij artikel 7, eerste lid, van de Grondwet behouden kan blijven. Een vergunningenstelsel voor kranten is naar huidig recht uitgesloten, ook als dit geen ruimte laat voor sancties wegens de inhoud van hun publicaties. Dat staat niet met zoveel woorden in de Grondwet, maar vloeit voort uit jurisprudentie over instellingen die 'bij uitstek geschikt zijn om de drukpersvrijheid te dienen' (bibliotheken, boekhandels e.d.).⁴ Ook de criteria waaraan een gemeentelijke verordening over het ophangen van spandoeken moet voldoen zijn te vinden in door de rechter gevormd recht.

De discussies over artikel 7 van de Grondwet worden dikwijls verwarrend als men een dogmatisch onderscheid maakt tussen het 'openbaren' en het 'verspreiden' van informatie. Bij het uitdelen van folders of het verkopen van boeken kan men zich nog wel een voorstelling maken van twee soorten activiteiten, maar bij publicaties via het internet is dat lastiger. Men zegt dan dat openbaren en verspreiden gelijktijdig plaats vinden.⁵ De commissie-Franken stelde voor aan artikel 7 een apart lid toe te voegen inzake het verspreiden van informatie met een ruimere beperkingsclausule dan voor het openbaren. De commissie-Thomassen achtte het niet noodzakelijk de bestaande verspreidingsjurisprudentie te

3 Commissie-Franken, *Rapport Commissie grondrechten in het digitale tijdperk*, 2000 en Commissie-Thomassen, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, 2010, ook gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II, 2010/11, 31570, nr. 17.

4 KB 11 mei 1948. AB 1948, 642 (bibliotheken); HR 22 maart 1960, ECLI:NL:HR:1960:65, NJ 1960, 274 (verkoop van boeken); HR 29 november 1960, NJ 1961, 206 (bibliotheken); HR 23 mei 1961, ECLI:NL:HR:1961:154, NJ 1961, 427 (drukkerijen).

5 Kamerstukken II, 2000/01, 27460, nr. 1, p. 8 en p. 11.

codificeren. Zij ging ervan uit dat deze geldig zou blijven. Naar mijn mening wordt de discussie een stuk duidelijker door niet te spreken van twee soorten handelingen, maar van twee soorten beperking. Wil de overheid de verstrekking van informatie van een bepaalde inhoud reguleren, dan is een hoog niveau van bescherming gewenst: geen voorafgaand verlot en alleen beperkingen die nauwkeuring in een formele wet zijn omschreven. Gaat het om maatregelen die geen betrekking hebben op de inhoud, dan zijn vergunningen en lagere wetgeving binnen bepaalde grenzen acceptabel. Hetzelfde geldt voor de tweedeling tussen 'ontvangen' en 'garen'. Men zou beter onderscheid kunnen maken tussen beperkingen die betrekking hebben op de inhoud (het is verboden te kijken naar een bepaalde omroep) en beperkingen die inhoudsneutraal zijn (het is verboden een hinderlijke antennemast te bouwen).

Zowel de commissie-Franken als de commissie Thomassen stelden nog twee andere modernisering voor. In het huidige artikel 7, derde lid, van de Grondwet bepaalt de tweede volzin: *'De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden'*. Deze bepaling is in 1983 opgenomen om een legitimatie te bieden voor de Wet op de filmvertoningen van 1977, die voorzag in een filmkeuring door de overheid ter bescherming van minderjarigen. In 2000 is deze wet ingetrokken.⁶ Sedertdien vallen films, evenals video's en computerspelletjes, onder een systeem van zelfregulering. Beide staatscommissies waren van oordeel dat de Grondwet aan de praktijk moest worden aangepast. Preventief toezicht door de overheid zou moeten worden uitgesloten, al achtte een minderheid van de commissie-Thomassen het wenselijk de overheid meer armslag te laten bij het beschermen van minderjarigen. Gedelegeerde wetgeving, zonder censuur, moest volgens deze minderheid mogelijk blijven. De andere modernisering betrof de algemene uitzondering voor handelsreclame in het bestaande vierde lid van artikel 7. Beide commissies adviseerden deze uitzondering te schrappen. Ook hier wilde een minderheid van de commissie-Thomassen een beperkte uitzondering handhaven. Regels over handelsreclame zouden niet alleen bij de wet, maar ook krachtens de wet moeten kunnen worden gesteld.

Waarom stagnatie?

De voorstellen van de commissie-Franken en de commissie-Thomassen hebben niet geleid tot de indiening van een wetsvoorstel tot herziening van artikel 7 Grondwet. Het kabinet Kok II was dat wel van plan. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Franken werd zelfs een concrete tekst voorgesteld, die grotendeels overeenkwam met het advies.⁷ Zo zou de vrijheid om informatie te ontvangen expliciet worden beschermd. Anders dan de commissie wilde het kabinet echter niet geheel afstappen van het onderscheid tussen drukpers, omroep en andere media. Het bestaande tweede lid inzake radio en televisie moest volgens het kabinet behouden blijven, met dien verstande dat gedelegeerde wetgeving alleen mogelijk was ter bevordering van voldoende pluriformiteit in het informatieaanbod. Toen een meerderheid van de commissie-Thomassen tien jaar later wederom voorstelde artikel 7 Grondwet techniekneutraal te formuleren en de ontvangstvrijheid uitdrukkelijk te beschermen, was het kabinet Rutte I een stuk terughoudender. Over de vrijheid van meningsuiting en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer schreef minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens minister Opstelten van Veiligheid en Justitie, het volgende:

Het kabinet ziet weinig meerwaarde in de door de staatscommissie voorgestelde wijzigingen van de artikelen 7 en 10 van de Grondwet ten opzichte van de huidige formulering van de grondwetsbepalingen en de verdragsrechten (respectievelijk de artikelen 10 en 8 van het EVRM). Beide bepalingen kennen open begrippen waarmee zowel de wetgever als de rechter afdoende uit de voeten kunnen om de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer, inclusief de verwerking van persoonsgegevens, te beschermen.⁸

Waarom deze terughoudendheid? Een belangrijke reden is dat het kabinet Rutte I het een kenmerk van onze Grondwet noemde dat zij 'sober, open (niet-uitputtend) en codificerend' is.⁹ Die beschrijving is niet nieuw. Ook in het rapport van de commissie-Franken van 2000 kwamen de kenmerken sober, open en codificerend al voor.¹⁰ Geen grote en meeslepende gedachten, maar een minimaal juridisch kader

7 Kamerstukken II, 2000/01, 27460, nr. 1, p. 7.

8 Kamerstukken II, 2011/12, 31570, nr. 20, p. 8.

9 Kamerstukken II, 2011/12, 31570, nr. 20, p. 3.

10 Commissie-Franken, *Rapport Commissie grondrechten in het digitale tijdperk*, 2000, p. 46. Zie ook: Barkhuysen/Van Emmerik/Voermans e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 17-21. Huub Linthorst, *Proeve van een verbeterde Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 48-49.

dat echt onmisbaar is. Het verlangen om zo bondig mogelijk te formuleren komt tot uitdrukking in hoofdstuk 1, dat in 1983 in werking trad. Artikel 23 is een uitzondering, maar dat is dan ook het enige artikel dat letterlijk werd overgenomen uit de vorige Grondwet. Wie soberheid als hoogste goed ziet, zal het niet nodig vinden waarborgen die al in het Europese recht zijn verankerd nog eens in de Grondwet te herhalen.

De laatste jaren is men hogere eisen aan de Grondwet gaan stellen. Het kabinet Rutte I stond in 2011 nog afwijzend tegenover het voorstel van de staatscommissie-Thomassen om een algemene bepaling aan de Grondwet toe te voegen. Deze zou vooropstellen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Het kabinet meende dat zo'n bepaling niet verenigbaar was met 'de huidige functie en het sobere karakter van de Grondwet'.¹¹ Uiteindelijk is een ingekorte versie toch in de Grondwet opgenomen. Zij trad in werking op 30 augustus 2022.¹² De eerste stap in het proces was dat de Eerste Kamer in een motie aan de regering vroeg alsnog met een wetsvoorstel te komen.¹³ Het tweede kabinet Rutte, dat gesteund werd door VVD en PvdA, heeft daar gevolg aan gegeven ondanks een negatief advies van de Raad van State. Er is naar mijn mening inderdaad veel voor te zeggen dat de Grondwet duidelijk maakt op welke beginselen de staatsinrichting rust, ook als die beginselen reeds deel uitmaken van het geldende recht. De Grondwet is immers niet geschreven voor staatsrechtspecialisten, maar voor de hele bevolking. Bovendien is het nuttig wanneer Europese instellingen, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie, eenvoudig kunnen zien welke beginselen voor Nederland essentieel zijn. Ons land is weliswaar onderworpen aan het Europese recht, maar kan ook bijdragen aan de vorming ervan.

11 Kamerstukken II, 2011/12, 31570, nr. 20, p. 5. Volgens Dommering is te veel eerbied voor heilige koeien kenmerkend voor de staatsrechtbeoefening in Nederland. Zie E.J. Dommering, 'Een nieuw voorstel tot aanpassing van de Grondwet', *Computerrecht* 2011-2, p. 52-55.

12 Wet van 6 juli 2022, houdende verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, Stb. 2022, 332. Datum van uitgifte 30 augustus 2022.

13 Motie Engels c.s., Kamerstukken I. 2011/12, 31570 B.

Nieuwe dreigingen

In 2018 bracht de staatscommissie Parlementair Stelsel, ook wel bekend als de commissie-Remkes, haar eindrapport uit.¹⁴ Hoewel de opdracht van deze commissie niet specifiek betrekking had op de vrijheid van meningsuiting, bevat het rapport een interessante paragraaf met de titel ‘Keuzevrijheid in tijden van digitalisering’. Hierin merkt de commissie op dat de ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatietechnologie veel goeds hebben gebracht voor de democratische rechtsstaat. Informatie verspreidt zich sneller en mensen kunnen zich eenvoudiger verbinden en organiseren. Maar er zijn ook schaduwzijden. De commissie schreef: *Fundamentele democratische en rechtsstatelijke waarden – vooral de autonomie van burgers om bij verkiezingen een eigen keuze te maken – komen in het geding als het publieke debat en de meningsvorming op een heimelijke en ondoorzichtige manier beïnvloed worden.* Digitale verkiezingscampagnes kunnen de vorm krijgen van micro-targeting, waardoor desinformatie nauwelijks wordt opgemerkt. Algoritmes die een sociaal media-platform hanteert kunnen er bovendien toe leiden dat een consument alleen politieke informatie aanbevolen krijgt die past bij zijn of haar profiel. Denkbaar is tenslotte dat politieke partijen dankzij betalingen aan de platformexploitant bevoordeeld worden zonder dat de consument dat weet. Het is niet voldoende dat pluriforme informatie in de wereld bestaat, minstens zo belangrijk is dat deze informatie ook eenvoudig toegankelijk is.

De staatscommissie adviseerde een wettelijke transparantieplicht in te voeren voor organisaties die tegen betaling politieke advertenties plaatsen of op een andere manier tegen betaling politieke informatie onder de aandacht brengen in de digitale wereld. De verplichting zou moeten inhouden dat het voor gebruikers direct en eenvoudig zichtbaar wordt gemaakt dat het om een betaalde politieke boodschap gaat en wie de afzender is. Consumenten moeten kunnen zien waarom juist zij deze boodschap te zien krijgen. Als zichtbaar is dat een advertentie gericht wordt getoond aan mensen die voldoen aan specifieke kenmerken kan dat kiezers ervan bewust maken dat de meeste andere kiezers deze boodschap *niet* krijgen. Daarnaast gaf de staatscommissie de aanbeveling een onafhankelijke instantie aan te wijzen die rapporteert over de diversiteit en pluriformiteit van de

politieke informatie die door algoritmes van platformbedrijven aan hun gebruikers worden aangeboden.

Opmerkelijk is hoe snel dergelijke wetgeving inderdaad tot stand is gekomen. Dat gebeurde alleen niet door de Nederlandse wetgever, maar door verordeningen van de Europese Unie.

1. De Digitale Dienstenverordening (DSA) van 19 oktober 2022.¹⁵ Een kernbepaling is artikel 34, die de aanbieders van zeer grote platforms verplicht regelmatig te onderzoeken welke risico's hun systemen veroorzaken voor onder meer de uitoefening van grondrechten, de burgerdialoog en verkiezingsprocessen. Zij moeten effectieve maatregelen nemen om deze risico's tegen te gaan en daarover rapporteren.
2. De Europese Media Vrijheid Verordening (EMFA) waarover het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 15 december 2023 politieke overeenstemming bereikten.¹⁶ Artikel 3 formuleert het volgende beginsel:

De lidstaten eerbiedigen het recht van ontvangers van mediadiensten om toegang te hebben tot een verscheidenheid aan redactioneel onafhankelijke media-inhoud en zorgen ervoor dat er in overeenstemming met deze verordening randvoorwaarden aanwezig zijn om dat recht te beschermen ten behoeve van een vrij en democratisch debat.

3. De Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, waarover het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 20 december 2023 politieke overeenstemming bereikten.¹⁷ Het doel van deze verordening is blijkens artikel 1 het creëren van geharmoniseerde regels in het bijzonder wat betreft de transparantie van politieke advertenties en de gerichte verzending daarvan met gebruik van persoonsgegevens.

Is het wenselijk dat de Nederlandse Grondwet een bepaling bevat die bescherming biedt tegen de genoemde dreigingen? Het conservatieve antwoord luidt: nee, een doublure met het EU-recht past niet bij het sobere karakter van de Grondwet. Naar mijn mening

¹⁵ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitale dienstenverordening) (PbEU 2022, L 277/1).

¹⁶ Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid). Artikel 3 is van toepassing met ingang van 8 november 2024, zo blijkt uit artikel 2

¹⁷ Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende de transparantie en gerichte politieke reclame. Het overgrote deel van de verordening is van toepassing met ingang van 10 oktober 2025, zo blijkt uit artikel 30.

is die benadering te passief. Niemand kan voorspellen hoelang de EU als volkenrechtelijke organisatie in haar huidige vorm zal blijven bestaan en dat geldt zeker voor specifieke verordeningen. Daar komt bij dat artikel 3 van de Europese Media Vrijheid Verordening uitdrukkelijk verwijst naar het nationale constitutionele recht. Concrete verplichtingen voor particuliere bedrijven passen echter minder goed in onze rigide Grondwet. Het aanpassen van de eisen aan gewijzigde omstandigheden zou telkens veel voeten in de aarde hebben, zodat een globale zorgplicht logischer is. Hier is een vergelijking mogelijk met de sociale grondrechten, zoals omschreven in de artikelen 19 tot met 22 van de Grondwet. In de Grondwet mag echter wel iets meer staan dan dat de overheid zorgdraagt voor de pluriformiteit van het informatieaanbod. Het waarborggehalte van zo'n bepaling is gering. De Grondwet zou tenminste het doel en de begrenzing van de zorgplicht moeten aangeven.¹⁸

Staatspropaganda

Een rode draad in de reeds genoemde Europese Media Vrijheid Verordening is het beginsel dat media onafhankelijk moeten zijn van de overheid. Artikel 3 spreekt over 'redactioneel onafhankelijke media-inhoud'. Er zijn ook andere bepalingen die de noodzaak van onafhankelijkheid benadrukken. Artikel 4, tweede lid, bepaalt bijvoorbeeld:

De lidstaten dienen de feitelijke redactionele vrijheid en onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten bij de uitoefening van hun beroepsactiviteiten te eerbiedigen. De lidstaten, met inbegrip van hun nationale regulerende instanties en organen, mengen zich niet in en proberen geen invloed uit te oefenen op het redactioneel beleid en de redactionele beslissingen van aanbieders van mediadiensten.

In artikel 5 wordt vervolgens buiten twijfel gesteld dat dit ook geldt ten aanzien van publieke mediadiensten die door de overheid worden bekostigd. In Nederland zijn dat de landelijke publieke omroep onder leiding van de NPO, de regionale omroepen en de lokale omroepen. Politieke beïnvloeding van het redactionele beleid via de subsidiekraan of via benoeming en ontslag van directeurs is verboden. Om redactionele sturing door politieke machthebbers te voorkomen moeten onafhankelijke toezichthouders worden ingesteld.

Dat staatsmedia niet thuishoren in een democratische rechtsstaat is in Europe een breed gedeelde opvatting. Met name in de Duitse Bondsrepubliek bestaat hier een uitvoerige rechtspraak over. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de geschiedenis van het Derde Rijk, toen de radio-omroep een propaganda-instrument was van het naziregime. Een belangrijk oogmerk van het Grundgesetz van 1949 is om een terugkeer naar een totalitaire staatsvorm uit te sluiten. Het principe van ‘Staatsferne’ is door het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) afgeleid uit artikel 5 GG, dat onder meer bepaalt dat de persvrijheid en de omroepvrijheid gewaarborgd worden. Wat betreft de persvrijheid heeft het BVerfG reeds in 1966 vastgesteld:

Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; (...) So wichtig die damit der Presse zufallende “öffentliche Aufgabe” ist, so wenig kann diese von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden. Presseunternehmen müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf.¹⁹

Met betrekking tot de omroepvrijheid overwoog het BVerfG in 2014:

Zusammenfassend verlangt das Gebot der Staatsferne damit eine Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die – orientiert an dem Ziel der Vielfaltsicherung und zugleich zur Verhinderung der politischen Instrumentalisierung des Rundfunks – staatsfernen Mitgliedern in den Aufsichtsgremien einen bestimmenden Einfluss einräumt und die eventuelle Mitwirkung staatlicher und staatsnaher Mitglieder begrenzt.²⁰

Vergelijkbaar met de jurisprudentie van het Duitse BVerfG zijn enkele arresten van het EHRM. Volgens het EHRM verplicht artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) de verdragsluitende partijen hun wetgeving zo in te richten dat de pluriformiteit van de omroep is gewaarborgd en uit te sluiten dat een dominante economische of politieke groep dan wel de Staat zelf de mogelijkheid krijgt het programmabeleid te dicteren.²¹ Helaas is de werkelijkheid vaak minder mooi dan de theorie. Bekend zijn de verwijten die de Europese Unie maakt aan het adres

¹⁹ BVerfGE 20, 162 (175). Urteil ‘Spiegel’ d.d. 5 augustus 1966.

²⁰ BVerfGE 136, 9 (37). Urteil ‘Aufsichtsgremien Rundfunkanstalten’ d.d. 25 maart 2014.

²¹ EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602 (Manole e.a. v. Moldavië), r.o. 95-102; EHRM (GK) 7 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309 (Centro Europa 7 en Di Stefano v. Italië), r.o.129-135.

van de lidstaat Hongarije, waar de publieke omroep aan de leiband lijkt te lopen van de Fidesz-regering.²² Zelfs in Nederland zijn er discussies geweest over de vraag of de regering niet te veel politieke benoemingen deed en kon gaan doen in Hilversum.²³ Op dit moment zwijgt artikel 7 van de Grondwet over het risico van staatsmedia. Volgens de huidige tekst van artikel 7, tweede lid, zou een kwaadwillende wetgever kunnen bepalen dat het bestuur van de stichting NPO wordt benoemd door de verantwoordelijke minister en dat dit bestuur onderworpen is aan diens instructies. Daartegen zou een belanghebbende kunnen klagen met een beroep op artikel 10 EVRM of de Europese Media Vrijheid Verordening, maar in twijfelgevallen zullen deze normen beleidsvrijheid aan de nationale overheid laten. Waarom zou de Grondwet geen eigen ‘randvoorwaarden’ stellen tot versterking van artikel 3 van de Europese Media Vrijheid Verordening?

Een nieuw artikel 7 Grondwet

In de voorafgaande paragrafen zijn drie soorten wijziging van artikel 7 Grondwet besproken. In de eerste plaats het achterstallige onderhoud, zoals voorgesteld in de rapporten van de staatscommissies Franken en Thomassen. In de tweede plaats versterking van de autonomie van burgers door een dam op te werpen tegen heimelijke en ondoorzichtige beïnvloeding via sociale mediaplatforms. Ten slotte een betere bescherming tegen manipulatie van de publieke meningsvorming door de overheid zelf. Een conservatieve reactie zou zijn dat het EVRM en het EU-recht al bescherming bieden op deze terreinen. Daar staan echter de volgende argumenten tegenover. Om te beginnen is het wenselijk dat de Grondwet een goed beeld geeft van de vrijheid van meningsuiting en dat men geen staatsrechtsspecialist hoeft te zijn om de materie te begrijpen. Daarnaast is het riskant in de Grondwet geen enkele aandacht te besteden aan bepaalde beginselen van grondrechtelijke aard. Verordeningen van de EU kunnen immers gewijzigd worden, ook zonder goedvinden van Nederland. Het expliciteren van belangrijke waarden kan er bovendien toe bijdragen dat zij luider doorklinken in de ontwikkeling van het Europese recht.

22 Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)). Zie ook het overzicht van Human Rights Watch d.d. 13 februari 2024 op www.hrw.org/news/2024/02/13/hungary-media-curbs-harm-rule-law.

23 Wouter Hins, ‘Mediavrijheid onder toezicht’, *Ars Aequi*, september 2016, p. 606-613 (611).

Ten slotte is het soms wenselijk op nationaal niveau meer bescherming te bieden. Deze argumenten lijken mij zwaarder te wegen dan het traditionele betoog dat de Grondwet zo sober mogelijk moet blijven en alleen datgene moet bevatten wat absoluut onmisbaar is.

De lezer zal zich misschien hebben afgevraagd hoe een nieuw artikel 7 van de Grondwet dan precies moet luiden. Het treurige lot van de voorstellen van de staatscommissies onder voorzitterschap van Franken en Thomassen is niet erg bemoedigend om weer iets nieuws te verzinnen. Met die voorstellen is niets gebeurd, hoewel er goede elementen in zaten. Laat ik voortbouwend op die voorstellen toch een nieuwe tekst voorstellen waarin de hierboven besproken problemen worden geadresseerd.

Artikel 7 (nieuw) Grondwet

1. *Niemand heeft voorafgaand verlof nodig voor het openbaren en ontvangen van informatie, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*
2. *Ten aanzien van handelsreclame, productinformatie en de toegang tot informatie voor personen jonger dan zestien jaar kunnen bij of krachtens de wet regels worden gesteld ter bescherming van de gezondheid of in het belang van de veiligheid.*
3. *De toegang van een ieder tot onafhankelijke en pluriforme media, alsmede de transparantie van het informatieaanbod, zijn voorwerp van zorg der overheid. De wet kan regels stellen omtrent de bekostiging van een publieke mediadienst. Staatsmedia zijn uitgesloten.*
4. *Wettelijke voorschriften inzake het verzamelen, opslaan en verspreiden van informatie die geen betrekking hebben op de inhoud daarvan, zijn passend en noodzakelijk in het algemeen belang.*