

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3233

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Commissie aanbeveling inzake de bescherming van journalisten

Fiche: Voorstel wijziging radioapparatenrichtlijn ten behoeve van universele laders (Kamerstuk 22 112, nr. 3234)

Fiche: Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars (Kamerstuk 22 112, nr. 3235)

Fiche: Herziening Richtlijn Solvency II (Kamerstuk 22 112, nr. 3236)

Fiche: Herziening Verordening Stelsel van Algemene Preferenties (Kamerstuk 22 112, nr. 3237)

Fiche: Beleidsprogramma 2030: Weg naar een Digitaal Decennium (Kamerstuk 22 112, nr. 3238)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Commissie aanbeveling inzake de bescherming van journalisten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en deweerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 september 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 6650
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H1534&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Justitie en Binnenlandse Zaken Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Op 16 september 2021 heeft de Commissie een aanbeveling gepresenteerd met richtsnoeren om effectieve, passende en evenredige maatregelen te nemen om de bescherming, veiligheid en weerbaarheid van journalisten¹ te waarborgen. De aanbeveling is een aanvulling op andere EU-acties die mediavrijheid en pluralisme ondersteunen, zoals het actieplan voor Europese democratie² en het actieplan voor de media en de audiovisuele sector³, en bouwt voort op de bevindingen van de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat, met name wat de pluriformiteit en vrijheid van de media betreft. De aanbeveling heeft tevens tot doel de toepassing van de normen voor bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten van de Raad van Europa te ondersteunen, en met name de aanbeveling van 2016 over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren⁴.

De aanbeveling behandelt een reeks kwesties die betrekking hebben op verschillende belangrijke aspecten van een veilige (werk)omgeving van journalisten. Het gaat onder meer om horizontale aanbevelingen voor de doeltreffende vervolging van strafbare feiten, samenwerking met rechtshandavingsinstanties, mechanismen voor snelle respons, opleiding, toegang tot informatie en locaties, en economische en sociale bescherming. Bovendien worden specifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot aanwezigheid van journalisten bij protesten en demonstraties, online veiligheid en digitale weerbaarheid, en de situatie van vrouwelijke journalisten en personen die tot minderheidsgroepen behoren of verslag uitbrengen over gelijkheidskwesties.

De Commissie zal regelmatig overleg plegen met de lidstaten en belanghebbenden in de relevante fora, met name het Europees forum voor nieuwsmedia, en zal nauwlettend toezien op alle maatregelen die de

¹ Onder journalisten wordt ook verstaan: andere mediaprofessionals in de Europese Unie.

² COM(2020) 790 van 3 december 2020.

³ COM(2020) 784 van 3 december 2020.

⁴ CM/Rec (2016) 4.

lidstaten nemen. De Commissie is voornemens evaluaties uit te voeren om de uitvoering van deze aanbeveling door de lidstaten te beoordelen en kritieke prestatie-indicatoren te ontwikkelen met betrekking tot bijvoorbeeld waarschuwingen op het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en de wijze waarop dergelijke waarschuwingen zijn aangepakt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Persvrijheid is fundamenteel voor een goed functionerende democratie. Nederland staat pal voor dit grondrecht. Journalisten moeten hun werk onafhankelijk en in veiligheid kunnen doen. Nederland zet zich internationaal in voor persvrijheid en de veiligheid van journalisten, één van de speerpunten binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid.⁵

Het beleid om agressie en geweld tegen journalisten in Nederland tegen te gaan bestaat uit een preventief en een repressief deel. Daarbij wordt het contact tussen de journalistieke sector en opsporing als waardevol gezien. Daarom is de «Stuurgroep Agressie en Geweld tegen Journalisten» in het leven geroepen, waar de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), het Genootschap van Hoofdredacteuren, de politie en het OM in plaatsnemen. Hier wisselt men ervaringen uit en is er plek om casuïstiek onder de aandacht te brengen. Deze stuurgroep wordt door betrokkenen als een positieve samenwerking ervaren. In 2019 heeft de Stuurgroep *PersVeilig* opgericht. *PersVeilig* verzorgt preventieve maatregelen, zoals trainingen, praktische en juridische hulp, onderzoek en ondersteuning bij aangifte. Daarnaast hebben de deelnemende partijen een collectieve norm en een daarop gebaseerd protocol geformuleerd. In het protocol *PersVeilig* zijn opsporings- en vervolgingsafspraken gemaakt met het doel agressie en geweld tegen journalisten doeltreffend op te sporen. Voorbeelden hiervan zijn het als prioritair aanmerken van aangiften en zaken bij politie en OM, lik-op-stukbeleid en een verhoging van de strafeis. Deze maatregelen zijn analoog aan de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA), die gelden voor opvolging van agressie en geweld tegen personen met een publieke taak. Hierin zijn onder meer lik-op-stukbeleid en een verhoging van de strafeis opgenomen, evenals prioriteit voor vervolging van agressie en geweld tegen journalisten door politie en het OM.

PersVeilig wordt financieel ondersteund door het kabinet en ontvangt tevens bijdragen vanuit de mediasector. Het kabinet ondersteunt daarnaast de *Balie Persvrijheid* van de NVJ van waaruit rechtshulp voor en na publicatie wordt verleend aan journalisten.

Met dit fiche geeft het kabinet mede uitvoering aan de moties van het lid Koekkoek c.s. over een analyse van structurele problemen met betrekking tot persvrijheid en over de Nederlandse inzet inzake het actieplan voor Europese Democratie.⁶

⁵ Persvrijheid is een veelzijdig concept waaronder veiligheid en weerbaarheid van journalisten (zowel online als offline), toegang tot officiële evenementen en vrijwaring van surveillance gerekend moeten worden. Ook het pluralisme in de mediasector, transparantie van media-eigendom en sociale en economische bescherming kunnen betrokken worden in een analyse van persvrijheid.

⁶ Kamerstuk 32 827, nrs. 228 en 229.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland erkent de belangrijke rol van journalisten binnen het functioneren van de rechtsstaat. Agressie en geweld tegen journalisten zijn reeds om die reden onacceptabel. Het kabinet verwelkomt de aanbevelingen zoals die gedaan zijn ten aanzien van de bescherming, veiligheid en weerbaarheid van journalisten. Deze afweging van maatregelen – repressief en preventief – die de Commissie voorstelt, wordt door het kabinet effectief geacht om de problematiek het hoofd te bieden. De aanbevelingen sluiten in grote mate aan bij het staand beleid van het kabinet. Zo staat het kabinet positief tegenover de aanbeveling met betrekking tot tijdige bewaking en beveiliging. Sinds 2020 is er, in aanvulling op het reeds bestaande beleid rondom bewaken en beveiligen, een tijdelijk programma opgericht om structurele aandacht voor weerbaarheid van journalisten, rechters, officieren van justitie en advocaten te waarborgen wanneer zij worden geconfronteerd met intimidatie of dreiging van geweld. Deze beroepen worden als extra kwetsbaar gekenmerkt waar het gaat om het functioneren van de rechtsstaat.

Het kabinet onderkent het belang van goede toegankelijkheid tot overheidsdocumenten. De toegankelijkheid tot overheidsdocumentatie is in Nederland ingekaderd met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze wet wordt in 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo). Met deze nieuwe wet zullen onder andere het recht op toegang tot publieke informatie wettelijk worden verankerd, meer overheidsdocumenten actief openbaar worden gemaakt en de verdagingstermijn bij verzoeken tot informatie worden verkort. Daarnaast investeert het kabinet flink in de implementatie en uitvoering van de Woo en in de verbetering van de informatiehuishouding, als randvoorwaarde voor de toegankelijkheid tot overheidsdocumenten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft recentelijk toegezegd om de belemmeringen voor het eventueel ratificeren van het Verdrag van Tromsø in kaart te brengen. Deze inventarisatie zal in het voorjaar van 2022 gereed zijn. Het is vervolgens aan een volgend kabinet om hier een besluit over te nemen.

Het belang van een adequaat kennis- en handelingsniveau van professionals in opsporing, vervolging en rechtspraak ten aanzien van zaken met betrekking tot de veiligheid van journalisten wordt door het kabinet erkend. De aanbeveling om hierop in te zetten strookt met het beleid dat het kabinet voert, met name in de uitvoering van de afspraken met betrekking tot opsporing en vervolging van strafbare gedragingen tegen personen met een publieke taak, en journalisten.

Tevens sluit het kabinet zich aan bij de aanbeveling als het gaat om het belang van goede arbeidsvoorwaarden in de mediasector. Nederland kent een gedecentraliseerd model waarbij arbeidsvoorwaarden in overleg tussen de sociale partners tot stand komen. Zo ook in de mediasector. Afspraken over de tarifiering van ZZP-ers, waarvan er veel in de sector actief zijn, worden vastgelegd in cao's of sectorale afspraken, zoals de *Fair Practice Code* «Goed Opdrachtgeverschap Publieke Omroepen». Het kabinet is eveneens positief over de aanbevelingen zoals gedaan in relatie tot bescherming en veiligheid van journalisten tijdens protesten en demonstraties. Nederland onderschrijft het belang dat journalisten op veilige wijze verslag kunnen doen van protesten en demonstraties. De politie heeft daarom in het kader van *PersVeilig* naast het protocol een handelingskader opgesteld over de rol die de politie kan spelen om journalisten te helpen veilig en ongestoord te werken bij demonstraties, evenementen en in wijken. De aanbevelingen sluiten hier goed bij aan.

Het kabinet sluit zich aan bij de aanbevelingen die gedaan zijn in relatie tot het waarborgen van online veiligheid en digitale weerbaarheid. Samenwerking tussen autoriteiten en online platforms is er momenteel in beperkte mate. Deze richt zich met name op het tegengaan van illegale content zoals online seksueel kindermisbruik.

Het kabinet is positief over de aanvullende aanbevelingen over de weerbaarheid en bescherming van vrouwelijke journalisten en journalisten die behoren tot minderheidsgroepen. Uit reguliere contacten met *PersVeilig* en de sector blijkt niet dat er in Nederland sprake is van meer geweld tegen deze groepen. *PersVeilig* besteedt in trainingen wel apart aandacht aan veiligheid van vrouwen. Voorts wordt het belang van diversiteit binnen de mediasector erkend door het kabinet. Het belang van de verschillende dimensies van diversiteit (zoals leeftijd, geslacht, gender, opleidingsniveau, arbeidsbeperking of culturele achtergrond) wordt ook door de sector zelf gezien. Zo heeft de sector met steun van OCW in 2017 de coalitie *Beeldvorming in de media* gevormd, waarvan de deelnemers zich inzetten om stereotypering van doelgroepen in de media in den brede (tv, print, online en reclame) tegen te gaan en bewustzijn over vooroordelen te bevorderen. Ook hebben verschillende mediaorganisaties het *Diversiteitscharter* ondertekend dat door de Sociaal Economische Raad is opgesteld ter ondersteuning van bedrijven en maatschappelijke organisaties. De NPO heeft in samenwerking met de omroepen in 2020 het Actieplan Diversiteit opgesteld waarin concrete acties zijn benoemd ten aanzien van diversiteit op de werkvloer. Verder hebben alle omroepen zich gecommitteerd aan de doelstelling om 15% van hun personeelsbestand te laten bestaan uit mensen met een bi-culturele achtergrond. Dit streven geldt organisatie-breed, dus ook voor bestuur en managementteam. Verschillende landelijke publieke omroepen hebben de diversiteit van hun Raad van Toezicht geborgd in statuten of reglementen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een presentatie door de Commissie van de aanbeveling is in de Raadswerkgroep Audiovisueel en Media in algemene zin positief ontvangen. Op het moment is nog niet duidelijk welk standpunt andere lidstaten zullen innemen ten opzichte van deze aanbeveling. Het Europees Parlement heeft de Commissie in verschillende resoluties opgeroepen om actie te ondernemen om journalisten te beschermen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De aanbeveling ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU). Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is. De Commissie is zodoende bevoegd deze aanbeveling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de aanbeveling. De aanbeveling heeft tot doel de bescherming, veiligheid en weerbaarheid van journalisten te waarborgen om mediavrijheid en pluralisme te bevorderen en waarborgen, overeen-

komstig de normen vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU. Gezien recente zorgelijke bevindingen op het gebied van persvrijheid binnen de EU, zoals weergegeven in onder meer de rapporten over de Rechtsstaat van 2020 en 2021, is het kabinet van oordeel dat een actieve houding van de EU wenselijk is. Met deze aanbeveling roept de Commissie op tot collectieve en gecoördineerde inspanningen van lidstaten. Het kabinet acht deze gecoördineerde aanpak waarbij alle belangrijke belanghebbenden in de lidstaten en op EU-niveau alsmede relevante internationale organisaties worden betrokken, gerechtvaardigd en wenselijk gelet op de toegevoegde waarde van de uitwisseling van kennis en *best practices* op het gebied van de bescherming en veiligheid van journalisten, het inherent grensoverschrijdende karakter van online veiligheid en digitale weerbaarheid, alsmede het mogelijke transnationale karakter van criminaliteit tegen journalisten.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De Commissie benadrukt het belang van veiligheid en bescherming op nationaal niveau en de aanbevelingen dienen vooral ter ondersteuning van het nationaal beleid. De Commissie laat hierbij voldoende ruimte voor invulling door de lidstaten. Het kabinet acht de aanbevelingen, zoals onder meer het doeltreffend vervolgen van strafbare feiten en het faciliteren van dialoog, geschikt om het gewenste doel te bereiken. De doelstellingen in de aanbeveling zullen worden gemonitord door de Commissie en de lidstaten dienen de Commissie te informeren over genomen maatregelen en acties. Deze aanbeveling gaat daarmee ook niet verder dan noodzakelijk, qua controle noch qua ruimte om nationaal beleid te vormen, bijvoorbeeld doordat lidstaten zelf kunnen reguleren hoe risico's voor journalisten beperkt kunnen worden.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen substantiële gevolgen voor de Rijksbegroting voorzien uit de navolging van deze aanbevelingen. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Dit fiche heeft geen effect op regeldruk en concurrentiekracht. De aanbevelingen bevorderen de zorgvuldige borging van persvrijheid, wat raakt aan een kernwaarde van de Europese Unie. Zowel binnen als buiten Europa zijn journalisten de afgelopen jaren geconfronteerd met een groeiend aantal aanvallen en beperkende omstandigheden. Een veilig mediaklimaat en onafhankelijke pers binnen de Europese Unie zorgen er ook voor dat de Europese Unie als mondiale speler beter in staat is deze waarde extern uit te dragen en te bevorderen. Ook dragen de voorstellen bij aan de weerbaarheid van Europese media, en daarmee ook de Europese burgers, tegen (externe) dreigingen als cybercrime en desinformatiecampagnes.