

Informatiegaring en meningsuiting in de pers: enkele bedenkingen over de actualiteit van het Belgisch persrecht

door Jan CEULEERS

Directeur-generaal televisie (Belgische Radio en Televisie)

Inleiding

Toen de schrijver van deze bijdrage, nu toch al bijna vijftientig jaar geleden, als beginnend parlementair verslaggever bij de omroep, kennis maakte met het optrekje dat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers was en is toegewezen aan de pers, viel hem als radioman dadelijk het opschrift op de toegangsdeur op. "Uitsluitend voor dagbladschrijvers", prijkte er.

Het boekje dat hem even tevoren in de handen werd gedrukt en dat in die tijd als toonaangevend gold voor al wie zich in de journalistiek ging wagen, droeg als titel "Rechten en plichten van de journalist". Wat kon de omroepredacteur daarin lezen over zijn baan? "Journalisten zijn de intellectuele medewerkers aan de redactie van een krant of van een nieuwsagentschap." Van de omroep was geen sprake! ¹.

De ministeriële besluiten van 4 januari 1940 en 27 december 1946, die de Algemene Belgische Persbond gelastten de lijsten aan te leggen en bij te houden van de houders van een officiële perskaart, bevestigden uitdrukkelijk dat "beroepsjournalisten behoren tot de redactie van één of meer nieuwsbladen of daarmee gelijkgestelde bladen of van een nieuwsbureau". Aldus vielen medewerkers aan de radio (van televisie was in 1940-1946 nog geen sprake in ons land), zelfs behorend tot de nieuwsdienst, volgens de overheid en de Algemene Belgische Persbond buiten het toepassingsveld van het begrip "(beroeps) journalist" dat ze structureel innig verbonden zagen met de drukpers.

Deze "anekdotes" zijn tekenend voor de sfeer waarin de juridische contouren zijn getrokken van ons persrecht, daterend uit een periode waarin het triomferend liberalisme een grondwet had voortgebracht die ons alom werd benijd wegens haar weldoende zindering van vrijheid en democratie. Vrijheid ook van mening en meningsuiting, en van de pers als instrument om de vrije mening mee te delen, te verspreiden. Een periode bovendien waarin "pers" alleen maar kon worden verstaan als "drukkers", omdat er geen radio, geen televisie, geen satellieten, geen straalverbindingen, geen kabeltransmissie voorhanden waren. Onze toentertijd vooruitstrevende grondwetgever kon putten uit – kwalijke – ervaringen uit het verleden, censuur bijvoorbeeld of hoge borgsommen om kranten te mogen uit-

(1) J. DEMARTEAU en L. DUWAERTS, *Rechten en plichten van de journalist*. Brussel, Algemene Belgische Persbond, z.d. (1951?).

geven. Artikel 18 van de grondwet klinkt dan ook als een hartekreet: "De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers (...)". Revolutionaire taal in 1831 allicht, maar hoe relevant is ze nog anno 1989?

I. Drukpersmisdrijven

Trouwens, is de drukpers wel zo vrij als de grondwet het laat uitschijnen? Tegelijk immers werd het begrip "drukpersmisdrijf" ingevoerd, dat een bijzondere rechtspleging, de jury, voor zijn bestraffing meekreeg, wat toch niets anders kan betekenen dan dat die vrijheid niet zo absoluut is als de lectuur van artikel 18 zou kunnen laten vermoeden. Dat is ook zo, getuige het stel perswetten die het misbruik van de vrijheid van meningsuiting in gedrukte en gepubliceerde geschriften strafbaar hebben gesteld².

Juristen plegen weliswaar op te werpen dat de instelling van persmisdrijven op zichzelf geen inkorting van de persvrijheid inhoudt, omdat hoedanook de overtreding van de wet pas post factum kan worden bestraft en de vrijheid van meningsuiting bijgevolg gegarandeerd blijft. Formeel klopt die redenering wel, maar schaars zijn diegenen die terwille van de vrijheid van meningsuiting bereid zijn wetens en willens een persmisdrijf te plegen en dus het risico van een bestraffing te lopen. Als er dan al grondwettelijk geen censuur op de pers is, dan is er toch, door de dreiging van de perswetten, zelfcensuur of, wat zachter uitgedrukt, zelfdiscipline.

Voor al de persmisdrijven, ingesteld door bijzondere wetten met het persdecreet van 20 juli 1831 voorop, vertonen een uitzonderingskarakter. Ze hebben alle te maken met de bescherming van de staat, zijn werking, zijn organen. Het zijn bijgevolg misdrijven met een politiek tintje. Men kan begrip opbrengen voor de reflex van zelfbehoud van de jonge staat België om zich te beschermen tegen mogelijke destabiliserende perscampagnes. Maar in het jaar 1989 kan men zich toch vragen stellen naar hun actuele zin. Waarom dienen ambtenaren, parlementsleden, ministers, staatshoofden een bovenmatige bescherming te genieten? Stroken deze wetten nog met ons modern democratisch rechtsgevoelen? Volstaat hier niet de bescherming die de gewone wetten, die voor alle burgers gelden, hun bieden?

Is het overdreven te opperen dat de zo begeerde vrijheid van de pers een erg betrekkelijk, zelfs verouderd begrip is? Zoals trouwens het hele persrecht? Hoe is het anders te verklaren dat de gerenommeerde televisiejournalist Maurice de Wilde al sinds 1982 in gerechtelijke procedures is verwickeld, ondermeer om uit te maken of informatieve televisieuitzendingen kunnen worden aangezien als "pers" en bijgevolg kunnen genieten van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van de pers? Hoe komt het anders dat het Hof van Cassatie volhoudt dat radio

(2) Decreet 20.7.1831 op de drukpers (aantasting van de bindende kracht van de wetten en aanzetting tot niet-naleving ervan; aantasting van het grondwettelijk gezag van de koning, de onschendbaarheid van zijn persoon, de grondwettelijke rechten van de dynastie en het gezag van de wetgevende kamers; laster en beledigingen jegens ambtenaren en gestelde lichamen).
Wet 6.4.1847 (belediging van de koning en de leden van de koninklijke familie).
Wet 20.12.1852 (belediging van vreemde staatshoofden en aanvallen van hun gezag).
Wet 12.3.1858 (afbreuk van internationale betrekkingen).

en televisie geen pers zijn, terwijl het Hof van Beroep in Brussel het omgekeerde beweert? ³.

Hoe anders uit te leggen dat een journalist van een gespecialiseerd radio- en televisie-weekblad, drukpers dus, werd vervolgd, ja zelfs in voorhechtenis werd genomen, omdat hij artikels had geschreven over een milieuzak op grond van vermeende geheime documenten, waarvan hij de herkomst niet wilde prijsgeven?

En dan de rechtspleging. Net als de politieke misdrijven worden de persmisdrijven door een jury behandeld, zo wil de grondwet het ⁴. Ook deze overlevering uit het post-revolutionaire tijdperk, waarin meer vertrouwen werd gesteld, en wellicht terecht, in het volksoordeel dan in de beroepsrechterlijke aanpak, heeft heden ten dage geen grond van bestaan meer. Om welke aanvaardbare reden immers moet een journalist een behandeling krijgen voor een gerechtelijke instantie, die zich overigens hoofdzakelijk met moord en doodslag bezighoudt? Kan hij op meer begrip rekenen bij een jury dan bij een beroepsrechter? En waarom zou een journalist op meer mildheid aanspraak moeten kunnen maken dan een gewone burger die hetzelfde misdrijf heeft gepleegd en die door de correctionele rechtbank wordt berecht, alleen omdat de journalist een opinie heeft willen uiten? Wordt de procedure op die manier niet veeleer gepassioneerd dan gedepassioneerd en komt dit een eerlijke rechtsbedeling ten goede?

Daarbij komt dat in de praktijk de parketten ervoor ijveren dat persmisdrijven het Hof van Assisen niet halen. Er bestaan daar simpele methoden voor: separeren, of correctionaliseren door ze als gewone misdrijven te kwalificeren. Bovendien, zoals hiervoor al aangegeven, blijft de Belgische rechtspraak de Assisenbehandeling reserveren voor de *drukpersmisdrijven*, een enkel arrest van het Hof van Beroep in Brussel niet te na gesproken, zodat opiniedelicten via andere media gepleegd niet voor deze bijzondere rechtspleging in aanmerking komen.

Schrijver dezes twijfelt dan ook sterk aan de actuele waarde van de bepalingen met betrekking tot de persvrijheid, in zoverre dat ze naar zijn mening zelfs uit de grondwet mogen worden geschrapt. Essentieel immers is de vrijheid van uiting en meningsuiting, via welk communicatiemiddel ook. Die is gegarandeerd niet alleen door artikel 14 van onze grondwet, maar ook door de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De logica van dit standpunt houdt meteen in dat de notie persmisdrijf, in de enge

(3) Hof Brussel 19.2.1985. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 806; Cass. 28.5.1985. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 2854. J. CEULEERS, De begrippen pers en persmisdrijf, noot onder Hof Brussel 19.2.1985. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 810; P. VAN ORSHOVEN, Reactie. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 1320; J. CEULEERS, Naschrift. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 1321; J. LECLERCQ, Radio-télévision et délits de presse. In: *Journal des tribunaux*, 1986, blz. 401; J.M., Observations Cass. 28.5.1985. In: *Journal des tribunaux*, 1986; blz. 24; F. REYNTJENS, Note Cass. 28.5.1985. In: *Journal des tribunaux*, 1986, blz. 242; D. VOORHOOF, Drukpers en audiovisuele media. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 2854; F. TULKENS en M. VERDUSSEN, La radio et la télévision, le délit de presse et le droit de réponse. In: *La radio et la télévision face au juge. Annales de Droit de Louvain*, 1987, nr. 1-2, blz. 53; F. DELPEREE, Conclusions. In: *Annales de Droit de Louvain*, 1987, nr. 1-2, blz. 193; E. BREWAEYS, *Aktuele problemen inzake persvrijheid*. Vlaams Pleitgenootschap bij de Balie in Brussel, november 1985.

(4) Artikel 98 GW.

of in de ruime zin, uit ons juridisch begrippenarsenaal mag verdwijnen, samen met vanzelfsprekend de bijzondere rechtsprocedure voor het Hof van Assisen.

II. Journalisten

Wat is trouwens de rol van de journalist bij dit alles? Het valt op dat de grondwetgever journalisten niet kent; wel schrijvers, uitgevers en drukkers. De wetgever heeft nauwelijks een, niet erg geslaagde, poging ondernomen om hem te definiëren. Beroepsjournalist is, zegt de wet van 30 december 1963, hij die in hoofdberoep tegen bezoldiging deelneemt aan een redactie voor algemene berichtgeving als directeur, redacteur, tekenaar, persfotograaf, filmreporter of correspondent voor België⁵. Wie aan deze begripsomschrijving voldoet, kan van overheidswege worden erkend als beroepsjournalist op voordracht van een commissie, gelijkelijk samengesteld uit vertegenwoordigers van de uitgevers en van de journalisten, benoemd door de eerste minister en de minister van Binnenlandse Zaken. De erkenning gebeurt door de eerste minister; de perskaart wordt afgeleverd door de minister van Binnenlandse Zaken. Een erg officiële procedure, eigenlijk bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met de nagestreefde onafhankelijkheid van de persmensen.

De wet verschaft, terecht, geen voorrecht tot informatiegaring aan de erkende beroepsjournalisten. Zoiets zou strijdig zijn met het *recht op vrije mening en meningsuiting*, een gemeenschapsrecht dat *alle* burgers toekomt. De wet beschermt alleen het beroep en de titel, in die zin dat niemand zich beroepsjournalist mag noemen als hij niet is erkend. Op die manier wordt het onrechtmatig gebruik van de titel en de hoedanigheid voorkomen of zo nodig bestraft.

Journalisten beroepen zich makkelijk op "hun" recht op vrije meningsuiting, "hun" recht op nieuwsverschaffing, net alsof het om een recht zonder veel plichten gaat dat hun persoonlijk bezit is. Dergelijke uitspraken kan men nogal eens beluisteren naar aanleiding van moeilijkheden met het gerecht of klachten van burgers die in geschriften, beelden of uitzendingen onheus zijn bejegend. Steevast wordt verwezen naar het beroepsgeheim, het zwijgrecht of het informatierecht van de journalist als verschoning, ja rechtvaardiging van zijn strafbaar of schadelijk geachte handelwijze. Een hardnekkig misverstand, dat best uit de wereld wordt geholpen.

Journalisten zijn geen pausen noch koningen: ze zijn niet onfeilbaar noch onschendbaar. Ze zijn burgers als iedereen. Dat ze een beroep uitoefenen met bijzondere verantwoordelijkheden, wie zal dat in twijfel trekken. Maar dat kan van heel wat beroepen worden getuigd. Dat opinievorming een extra-dimensie verleent aan hun verantwoordelijkheid, ook dat is waar. Dit betekent echter niet dat journalisten boven de gewone burgers staan. Het recht op informatie verschaft ze geen voorrechten; het is geen persoonlijk recht van de journalisten. Het recht op informatie is een recht van de gemeenschap; de journalisten, die weliswaar een spilrol spelen in het informatieproces, oefenen dit recht uit namens de gemeen-

(5) Wet 30.12.1963 op de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist. H. ADRIAENS: De erkenning en bescherming van de titel van beroepsjournalist. In: *Administratief Lexicon*.

schap. Bij geschillen die rijzen naar aanleiding van de uitoefening van het recht op informatie is dan ook het belang van de gemeenschap normgevend ter beoordeling.

Deze gedachtengang geldt evenzeer op een ander gebied. Journalisten die zich voor het gerecht blijven beroepen op het zwijgrecht als op een soort natuurrecht, bij gebreke aan een wettelijke regeling, vergissen zich: het zwijgrecht is geen persoonlijk recht; het is een hulpmiddel voor de journalisten om hun gemeenschapsopdracht tot informatiegaring en -verstrekking naar behoren uit te kunnen voeren. Over het goed gebruik van dit hulpmiddel zal de rechter oordelen, of de journalisten dit graag hebben of niet. Een uitzondering op de verplichting om met het gerecht mee te werken, inzonderheid voor de rechter te getuigen, zou aanvaardbaar kunnen worden gemaakt in welbepaalde gevallen en omstandigheden, maar altijd voor zover het gemeenschapsbelang daarmee is gediend. Dat er in het licht van enkele recente gebeurtenissen op wetgevend gebied iets moet gebeuren is intussen iedereen wel duidelijk ⁶.

III. Informatie en individu

Over de verhouding tussen het gemeenschapsrecht op informatie en het persoonlijkheidsrecht van het individu is al veel geschreven vanuit het oogpunt van de bescherming van de burger tegen de overrijver, de ongezone nieuwsgierigheid, de opdrijnerigheid van de media. Algemeen wordt aanvaard dat het recht op informatie geen vrijbrief is voor de journalist om zich ongestoord, ongenaakbaar en ongestraft op te dringen, zeker niet in iemands privé-leven. Toch dient elkeen, die deelneemt aan het openbare leven, er rekening mee te houden dat zijn recht op eigen beeld en stem kan wijken voor het recht op informatie, omdat het tot de normale geplogenheden van de journalistiek behoort dat over het openbare leven vrij kan worden bericht met pen, woord, beeld en geluid. Deze gulden regel heeft met de ontwikkeling van de radio en televisie een extra betekenis gekregen: de huisvader, die zijn vrouw heeft verteld dat hij zijn moeder gaat bezoeken, maar 's avonds op de televisie als toeschouwer van een basketbalwedstrijd te zien is (er zijn ook minder onschuldige voorbeelden), zal vruchteloos schadeloosstelling eisen of zich verzetten tegen de uitzending ⁷.

De voornaamste kwestie is echter het optreden van een publiek persoon in de uitoefening van zijn bezigheden: in geen geval behoort dat optreden tot de privé-sfeer, zodat de betrokkene niet kan vergen onbesproken te blijven. Dat dit vér kan gaan, blijkt uit het volgende voorbeeld. In een commentaarartikel had de hoofdredacteur van een krant over een bekend politicus geschreven: "Aan de moord in Laken (op een Algerijns immigrant) draagt de burgemeester van Schaarbeek mee de schuld." Een zwaarwichtige uitspraak, zonder enige twijfel. Toch vond het Hof van Beroep in Brussel deze passus aanvaardbaar, omdat hij een pu-

(6) J. CORTVRIENDT, Het beroepsgeheim van de journalist. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1960-1961, blz. 353; J. CEULEERS, Een zwijgrecht voor journalisten? In: *Rechtskundig Weekblad*, 1977-1978, blz. 1025; G. LEROY, Le journaliste, a-t-il le droit de taire ses sources. In: *Journal des tribunaux*, 1980, blz. 181; D. VOORHOOF, *Recht op informatie, garingsvrijheid en een zwijgrecht voor de journalistiek*. Liga voor de Mensenrechten, 1985.

(7) H. VANDENBERGHE, Gemeenrechtelijke aansprakelijkheid voor geschreven persbijdragen. In: L. NEELS (ed.), *Mediarecht 1983. Referatenbundel*. Antwerpen, 1984, blz. 3-35.

blik persoon betreft wegens diens publiek optreden en omdat een publiek persoon nu eenmaal over een flink incassersvermogen moet beschikken.

De publieke persoon moet trouwens zelfs op zijn tellen passen als hij bepaalde aspecten uit de privé-sfeer zelf in de openbaarheid etaleert: publieke personen horen te beseffen dat zij bovenmatig in de belangstelling staan en dat zij nauwlettender in hun handel en wandel worden gevolgd. Publieke personen dienen er bijgevolg zorg voor te dragen dat zij zelf geen aanleiding geven tot het verspreiden van informatie over hun privé-leven.

Hierbij aansluitend, een andere kwestie. Zijn publieke personen, met name mandatarissen, maar ook andere informatiehouders zoals ambtenaren, verplicht hun medewerking te verlenen aan de pers, de radio en de televisie, op terreinen wel te verstaan waarvoor zij bevoegd zijn? Zijn zij anders geformuleerd gehouden door een spreekplicht? Het is al een oud verhaal dat journalisten, naar Angelsaksisch voorbeeld, graag een wettelijke spreekplicht ingevoerd zouden willen zien voor ambtenaren. Het is bekend dat die bij ons niet bestaat, en overigens in de USA wel wat genuanceerder voorkomt dan ze hier wordt voorgesteld. De openbaarheid van bestuur – de uitdrukking komt van onze Noorderburen – staat bij ons nog nergens. Hier worden ambtenaren bestraft, administratief en zelfs strafrechtelijk, als ze “hun mond voorbijpraten”. Hun wettelijk statuut legt ze immers een absolute zwijgplicht op. Het recht op informatie blijkt in dit vlak niet te gelden...

Maar een mandataris, burgemeester, parlamentslid, minister en dergelijke, is die niet verplicht op vragen te antwoorden? Is hij er niet toe gehouden te antwoorden als met name een journalist die toch optreedt uit naam van de gemeenschap, zich beroepend op het recht op informatie, hem vragen stelt over zijn bezigheden? In tegenstelling tot de ambtenaar is hij immers niet gebonden door een zwijgplicht of zoals artsen, advocaten en andere vertrouwensberoepen door geheimhouding van vertrouwelijke inlichtingen. Bij gebrek aan een wet heeft de rechtspraak een eigen constructie opgebouwd. Een vraaggesprek, zo zeggen het Hof van Beroep in Gent en het Hof van Cassatie, is gegrond op een vrijwillig aangegane overeenkomst tussen ondervrager en ondervraagde, tussen journalist en informatiehouder, waarbij de ondervraagde zijn bijzondere kennis en mening voor verder gebruik ter beschikking stelt van de ondervrager-journalist, die er op zijn beurt zich toe verbindt de antwoorden, d.i. de informatie, waarheidsgetrouw weer te geven. De ondervraagde behoudt in principe wel een recht op nakeuring op voorwaarde dat hij het vooraf heeft bedongen, een controlerecht als het ware op het goed gebruik van de door hem geleverde informatie of meningen. Zijn antwoorden, eens verstrekt, terugnemen kan de ondervraagde echter niet meer⁸. Deze rechtspraak is niet zo gelukkig: nakeuring, hoe beperkt ook, ruikt naar censuur, en bovendien zou het in een democratie vanzelfsprekend moeten zijn dat alle dossiers die de gemeenschap en haar burgers aanbelangen toegankelijk zijn en dat elkeen die beroepshalve met die dossiers te maken heeft tot informatieverschaffing gehouden is. Op dit stuk zal de wetgever toch eindelijk eens moeten op-

(8) Hof Gent 26.4.1973. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1973-1974, blz. 480; Cass. 12.9.1975. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1975-1976, blz. 853.

treden. Dan zal er geen jacht meer moeten worden gemaakt op journalisten die geheimzinnige dossiers hebben opengeslagen en op hun tipgevers.

Besluit

Is ons persrecht een museumstuk? Laten wij het zo stellen: de meeste wetten, decreten en besluiten hebben ongetwijfeld hun verdiensten gehad, maar zijn verouderd en dringend aan vervanging toe.

Eerst en vooral een face lift van de grondwet in de zin van de erkenning en de bekrachtiging van het recht van informatie, actief en passief, als een gemeenschapsrecht met daarmee verbonden een verbod tot censuur; dit recht van informatie impliceert het recht op vrije communicatie en de vrijheid van de media. Het sluit ook in de afschaffing van het begrip (druk)persmisdrijf en van de bijzondere strafrechtspleging.

Ook de wetgeving dient te worden geactualiseerd, afgestemd op de ontwikkeling van de media. Het recht op antwoord, oorspronkelijk alleen voor de drukpers geregeld, is dan wel in 1977 uitgebreid tot radio en televisie, maar hoe staat het met latere communicatievormen, zoals viewdata en zelfs teletekst? En wat te denken van de suggestie om een recht van repliek op radio- en televisie-mededelingen van de regering of de executieven in te voeren, of nog een recht van antwoord of rechtzetting op onjuiste of krenkende reclameboodschappen (persrecht en consumentenrecht liggen hier dicht bij elkaar).

Ook invoering van een ruime openbaarheid van bestuur, een spreekplicht als het ware voor eenieder, die houder is van informatie die de gemeenschap aanbelangt of kan aanbelangen, zo nodig onder rechterlijk toezicht. Uiteraard betekent dit de omkering van de huidige zwijgplicht van de ambtenaar in een spreekplicht. Het probleem van het journalistiek zwijgrecht zal zich dan vanzelf oplossen.

Innig met het voorgaande verbonden is de noodzaak van een wet tot bescherming van de persoonlijke leefsfeer van de burger, inclusief zijn bescherming tegen agressief gebruik en misbruik van gegevensbanken, bespiedingspraktijken en dergelijke meer.

De thema's zijn bekend. Welk regeringslid, welke parlementariër neemt de handschoen op?

Summary: Freedom of the press in Belgian law.

Belgian Constitution needs a face-lifting. The right of information, both active and passive, must be recognized, along with a prohibition of censorship; this right implies the right of free communication and freedom of the media. It also implies the abolition of the notion press-delict and of special administration of criminal law.

Legislation too has to be actualized: expansion of the right of answer to all means of communication.

Furthermore, introduction of the duty of speech for anyone who holds information that may concern the community.

Finally, the need for a law protecting the privacy of the citizen, including protection from aggressive use and misuse of data banks, spying practices and such-like.