

Dit artikel bevat het tweede deel van de tekst van het gastcollege dat Prof. Dr. F. Van Isacker het afgelopen academiejaar hield voor de studenten van het Departement Communicatiewetenschappen van de K.U.L. Deze tekst werd voorheen reeds gepubliceerd in het Liber Amicorum René Victor : «Recht in beweging», dl. II, blz. 1251-1269. De redactie dankt de auteur voor de bereidwilligheid waarmee hij deze overname toestond.

# van een statuut van de pers naar een statuut van de journalist

## 2 De situatie in feite

### De feitelijke situatie in de geschreven pers

6. Wanneer men de feitelijke situatie van de geschreven pers in België wil samenvatten, dan dringen zich al dadelijk twee vaststellingen op. Vooreerst kan men haar grosso modo indelen in twee groepen. Van de ene kant de pers, over het algemeen technisch en commercieel de minst sterke, die onmiddellijk onderworpen is aan een politieke partij of een syndicaat ; van de andere kant een relatief sterk technisch en commercieel geëvolueerde pers, waarvan het hoofdkenmerk is, dat zij zich meer en meer concentreert in een aantal steeds geringer wordende groeperingen. Ook de dag- en weekbladen van deze laatste categorie zijn echter sterk gebonden aan een of andere politieke partij, aan een of andere belangengroep. Een tweede constatering, die men niet kan over het hoofd zien, is gemeen aan de gehele pers in België en betreft de positie die in elk dag- of weekblad wordt ingenomen respectievelijk door de journalist, de redactie en de directie, en de feitelijke verantwoordelijkheid die deze verschillende personen of organen waar-

nemen in het redactioneel beleid van de krant. Van het hoger beschreven grondwettelijk principe van verantwoordelijkheid en vandaar ook autonomie van de journalist, blijft niet veel over. De twee tegenkrachten die deze principiële verantwoordelijkheid afzwakken, enerzijds het feit, dat elke krant als een geheel met eigen redactionele personaliteit moet worden beschouwd, anderzijds de daaruit voortvloeiende mede-strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de redactionele hiërarchie en bovendien de burgerlijke verantwoordelijkheid van de krant als bedrijf, als morele persoon, deze twee tegenkrachten dus, drukken op de pers in België hun volle gewicht. Van de juridische toedracht van zaken hebben in de Belgische perswereld de raden van beheer via de directies gebruik gemaakt om de redactionele hiërarchie aan zich te onderwerpen. Er zijn kranten waar helemaal geen hoofdredacteur bij te pas komt, of waar deze functie louter decoratief is en in feite wordt waargenomen door de directeur, die, zoniet in rechte dan veelal in feite, tevens de afgevaardigde beheerder is van de maatschappij, eigenares van het persbedrijf. In de uitgesproken politiek ge-

bonden pers gebeurt het bovendien, dat de directeur een politieke figuur is met rechtstreekse verantwoordelijkheid in het bestuur van de partij en/of de wetgevende of uitvoerende macht in de staat. De redacties worden aldus min of meer herleid tot een zuivere administratieve en technische hiërarchie. Het redactioneel beleid gaat uit van de directie, van het bedrijf, van de werkgever met het gevolg dat het stempel die op het dag- of weekblad wordt gedrukt, de intellectuele of maatschappelijke fysionomie die eraan wordt gegeven, uitgaat van een commercieel concern, een politieke partij, een syndicaat. Op haar beurt heeft deze situatie tot gevolg, dat de journalist zijn principiële verantwoordelijkheid en autonomie niet langer deelt met een organisch gegroeid maar onafhankelijk redactioneel beleid, wat gezond is en inherent aan het wezen der organische communicatiemedia, maar dat hij in feite deze verantwoordelijkheid en autonomie moet prijsgeven aan invloeden en drukkingsmachten die vreemd zijn, zoniet diametraal tegengesteld, aan een goed begrepen redactioneel beleid. Ten opzichte van dit fenomeen mag men

niet uit het oog verliezen dat er maar weinig politieke partijen en syndicaten zijn die over de nodige geldmiddelen beschikken om zelfs maar een klein dagblaadje in het leven te houden en dat anderzijds de wetten der economische concentratie in stijgende mate hun centripetale kracht doen gelden. Het gevolg daarvan is, dat niet alleen de dag- en weekbladen als economische bedrijven, maar ook meer en meer het redactioneel beleid van de geschreven pers in België overgaat in minder en minder handen, wier taak het eigenlijk niet is het roer in het informatiewater in handen te houden.

### De feitelijke situatie in de BRT

7. Van een concentratie-fenomeen heeft de BRT-RTB geen last; dit heeft zich al lang voltrokken. Aan deze instellingen werd immers van overheidswege een volkomen monopoliepositie verleend. De wet kent niet alleen de rechtspersoonlijkheid aan deze instellingen toe, maar bepaalt bovendien de gehele structuur en de hiërarchie van deze instellingen. De diensten van elk instituut worden onder het gezag geplaatst van een eigen raad van beheer en geleid door een directeur-generaal. Onder het gezag van deze laatste staan twee programmadirecteuren, respectievelijk belast met de leiding van de radio en de televisie. Deze drie topambtenaren worden benoemd door de koning; al het ander personeel door de raden van beheer. Deze raden bestaan elk uit tien leden, waarvan er acht worden benoemd, om de beurt door de kamer van volksvertegenwoordigers en door de senaat, voor een periode van zes jaar; de twee anderen worden gecoöpteerd voor eenzelfde tijdsduur. De specifieke informatietaak van de BRT-RTB verkrijgt in deze door de wet bepaalde hiërarchie geen enkele aparte structuur. De wet legt alleen aan de 'nieuwsuitzendingen' een 'geest van strenge objectiviteit' op en onttrekt ze uitdrukkelijk aan elke 'voorafgaande censuur vanwege de regering' (zie de wet van 18 mei 1960, verschenen in het Staatsblad van 21 mei 1960). Nu is het wel zo dat in de praktijk de informatietaak van de BRT-RTB wordt toevertrouwd aan wat men zou kunnen noemen een speciale afdeling. In de structuur van de Belgische omroep doet zich echter hetzelfde fenomeen voor als in de geschreven pers. De raad van beheer domineert de gehele in-

stelling. Behalve de drie top-ambtenaren, die in principe door de koning, maar in feite door de dominerende politieke partijen worden benoemd, worden alle ambtenaren door de raad aangesteld, die bovendien het gehele organisatiebeleid van de omroep controleert. De informatieafdeling wordt gewoonweg opgenomen in deze organisatie, zonder dat haar enige autonomie wordt toegekend in het informatiebeleid. Bestaat er een redactie, dan wordt zij ook hier herleid tot een zuiver administratieve en technische hiërarchie. Ook in de omroep komt het informatiebeleid van de directie, van de raad van beheer, bij wijze van spreken dus van het bedrijf, van de werkgever. Weliswaar legt de wet een 'strenge objectiviteit' op aan de 'nieuwsuitzendingen' en er zijn ook wel verklaringen van leden van de regering die erop wijzen dat de term niet restrictief mag worden begrepen (het antwoord van de heer WIGNY, minister van Justitie en Franse cultuur naar aanleiding van de interpellatie op 15 februari 1967 van senator LAGASSE; het antwoord van de heer VAN MECHELEN, minister van Nederlandse cultuur op de parlementaire vraag nr. 1 van 2 juli 1968 van volksvertegenwoordiger Geldolf).

Dit alles belet toch niet dat ook het stempeel die op de informatietaak van de omroep wordt gedrukt, de intellectuele of maatschappelijke fysionomie, die eraan wordt gegeven, uiteindelijk haar oorsprong vindt bij diezelfde raad van beheer, datzelfde 'bedrijf', diezelfde 'werkgever'. Ook de BRT-journalist deelt zijn principiële verantwoordelijkheid niet met een organische onafhankelijke redactie, wat andermaal gezond zou zijn en inherent aan het wezen zelf van de omroep; hij moet integendeel ook deze verantwoordelijkheid, en vandaar zijn autonomie, prijsgeven aan invloeden en drukkingsmachten, die ook alweer vreemd zijn, zoniet andermaal diametraal tegengesteld, aan een goed begrepen redactioneel beleid. Inderdaad, men moet de feiten onder ogen durven te zien: de raden van beheer van de BRT-RTB zijn een emanatie en bovendien vrij slaafse instrumenten van wat men in België noemt de drie traditionele politieke partijen. Alsof dit verschijnsel op zichzelf nog niet erg genoeg is, werd bovendien de gewoonte aangenomen in de raad ook leden te verkiezen of te coöpteeren, die tevens soms een aanzienlijk deel van de geschreven pers domineren. Wat werd geschreven aan het eind van het vorig nummer, kan ook hier weer worden hernomen: het gevolg van deze situatie

is dat niet alleen het redactioneel beleid van de geschreven pers in België, maar ook het beleid van de gehele omroep, met inbegrip van zijn specifiek informatieve taak, meer en meer overgaat in minder en minder handen, wier taak het eigenlijk niet is het roer in het informatiewater in handen te houden. Lig het middelpunt van deze centripetale kracht voor de geschreven pers bij enkele relatief machtige 'bedrijven', voor de omroep ligt het bij de traditionele politieke partijen. De garantie, vastgelegd in art. 28 van de wet van 18 mei 1960, waardoor de 'nieuwsuitzendingen' onttrokken worden aan elke vorm van *preventieve censuur* vanwege de regering, vermindert geenszins de latente '*drukkings-censuur*' waaronder de BRT-journalist gebukt gaat. Daarbij komt dat de ervaring al meer dan eens heeft uitgewezen dat noch de ministers noch de 'meerderheids'-partijen (en in België maakt dat weinig of helemaal geen verschil uit) ervoor terugschrikken, als het in hun politieke kaarten speelt, in feite toch een preventieve censuur uit te oefenen. Naast de mogelijk fantastische geruchten die hierover regelmatig de ronde doen in de journalistieke BRT-kringen, kan in elk geval als voorbeeld worden aangehaald, de rel die in 1966 plaatsgreep rond de televisie-enquête 'Mijnalarm', die koudweg eerst werd gecensureerd, daarna uitgesteld en verboden door de toenmalige minister van economische zaken en vice-premier, A. SPINOY (zie MAURICE DE WILDE, *Het Mijnalarm*, Lier (N.V. Jozef van In & Co) 1966).

### Besluiten op het ethische en deontologische vlak

8. Wie te goeder trouw is zal moeilijk kunnen betwisten dat in een dergelijke situatie pers en omroep in de onmogelijkheid verkeren hun maatschappelijke zending te volbrengen. Naast de primordiale plicht van bekwaamheid van de journalist in de materie waarover hij het publiek inlicht, zou men de dominerende ethica van pers en omroep kunnen samenballen in de woorden *waarheidsgetrouwheid*, *verdraagzaamheid* en *onafhankelijkheid*. Men kan niet anders dan vaststellen dat het redactioneel beleid van pers en omroep in België wordt beheerst door invloeden, belangen en machten die geen enkele garantie bieden voor een waarheidsgetrouwe en tolerante informatie; dat de centripetale tendens van deze overheersing op een onrust- zoniet angstwekkende wijze

toeneemt. Omdat de ethische normen, die aan de basis liggen van de goede werking der informatiemedia worden verwaarloosd, bieden pers noch omroep in België ons enige waarborg dat ze hun maatschappelijke zending naar behoren volbrengen. In deze toenemende verstikking van buiten uit der autonomie van de redacties, slaan redacteuren en journalisten een desolaat figuur. Het grote belang van

hun taak wordt door de maatschappij, waarvan zij deel uitmaken, blijkbaar miskend of ten minste niet begrepen. Waar tussen sterk en zwak de vrijheid leidt tot miskenning en misbruik van macht, kan alleen de wet het bevrijdend evenwicht herstellen. Zoals in vele landen in de wereld, dringt zich in België, naast een *statuut van de pers* ook een *statuut van de journalist* op.

### 3 Lex Ferenda : Het statuut van de journalist

#### de vorming van nieuwe functies en machten in de moderne staat

9. Onze politieke maatschappij, de staat, wordt beheerst door drie functies : de wetgevende, de uitvoerende, en de gerechtelijke functie. Zij zijn historisch gegroeid en in de loop van de geschiedenis is men de noodzaak gaan inzien deze drie functies te scheiden. De structuur van de staat werd onderworpen en beheerst door de grondwet, die aan elk van deze drie functies een statuut toekende, een gebied, waarin zij optreden als een autonome macht. Vanaf dat ogenblik kon men spreken van drie gescheiden machten : de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Men kan zich echter afvragen of in onze huidige maatschappij zich ook geen andere functies tot feitelijke machtsgroepen hebben ontwikkeld (men spreekt dan allicht van drukkinggroepen) : de werkorganiserende functie, de werknemende functie en de informatieve functie bijvoorbeeld (er zijn er gewis nog andere, bijv. het onderwijs, maar daarover gaat het momenteel niet) ; men kan zich afvragen of het ogenblik niet is aangebroken om althans een begin te maken om deze feitelijke functies, die hun macht en invloed op de maatschappij laten gelden, ook in onze politieke maatschappij, in de staat te integreren om ze uiteindelijk op expliciete wijze aan de grondwet te onderwerpen. Zoals het met de drie traditionele machten is verlopen, zou aldus hun invloedssfeer worden beperkt en gescheiden van de andere machten ; aan de macht die men hun verleent, die men hun overlaat, moet dan een zekere autonomie worden gegeven. Voor de ene zou dit leiden tot een zekere inkrimping van hun macht, voor zover er misbruik van gemaakt werd ; voor de andere tot een ze-

kere ontvoogding, voor zover hun zelfbeschikking werd miskend.

Wat de informatie betreft, zwijgt de grondwet niet helemaal. Het recht om zijn mening vrij te uiten, het recht dus om op actieve wijze de medeburgers te informeren omtrent zijn persoonlijke denkbeelden, omtrent de dingen die rondom ons plaatsgrijpen, wordt gewaarborgd. Met andere woorden : de grondwet behandelt de informatie alleen nog maar als een der vrijheden van de burger. Met deze garantie van de vrije meningsuiting, van het actief recht op informatie van de medeburgers, kan onze hedendaagse maatschappij echter geen vrede nemen. De intellectuele ontvoogding van de doorsnee burger heeft thans zo'n peil bereikt dat hij ook aanspraak maakt op het recht op passieve informatie : het recht om degelijk, objectief en volledig geïnformeerd te worden omtrent de gebeurtenissen die zich rondom hem voltrekken. De informatie-functie staat aldus werkelijk midden in de problematiek van de groeiende feitelijke machten in de maatschappij. Niemand zal ontkennen dat de 'informatie', het informeren en geïnformeerd worden, als zodanig een grote macht is en een enorme invloed uitoefent op de maatschappij. Anderzijds valt het echter moeilijk te loochenen, niet alleen in België maar ook in menig ander land, dat er in de meeste, zoniër in alle massamedia op zijn minst een onbehaaglijk stemmende potentiële bevoogding aanwezig is van de werkgevende functie, en dat zijn, in België althans, de politieke partijen en de industriële en commerciële macht, op het redactioneel beleid en vandaar op de informatie zonder meer. Kan men ontkennen dat de belangen van deze machten niet altijd evenwijdig lopen met een volledige, objectieve en goedbegrepen informatie ? De werknemende

functie overigens maakt al even gretig gebruik van haar syndicale macht om haar invloed op het vrije beleid der redacties te doen gelden. Zo heeft men kunnen constateren, tijdens de verkiezingscampagne in oktober 1971, dat een syndicaat er niet voor terugschrok een staking te ontketenen om te beletten dat een minister van de tegenpartij ter gelegenheid van een fait divers in de nieuwsberichten van de BRT aan het woord zou komen. De beoordeling van deze ministeriële activiteit in het midden gelaten, kan men toch moeilijk negeren, dat een dergelijke interventie van buiten uit, buiten de redactie van de nieuwsdienst, ja buiten de administratie van de BRT, alle kenmerken vertoont van een preventieve censuur.

Aan de grondwettelijke scheiding van deze in invloed en belang toenemende functies, aan hun consacratie tot machten, zijn wij wellicht nog niet toe. Indien men echter wil inzien, en dat valt toch bezwaarlijk te ontkennen, dat naast de vrijheid tot informeren, ook het recht op informatie, met het oog op de geestelijke vooruitgang van de samenleving, van hoogst maatschappelijk belang is, dan wordt het wel dringend tijd de informatieve functie van andere invloeden en belangen, waaraan zij dreigt te verstikken, te ontvoogden en in de eerste plaats dan van het werk-organiserend beleid dat de massamedia onder controle houdt, en dat, onderhevig aan een centripetale kracht, in België althans in minder en minder handen samenvloeit. Dit doel zal men alleen bereiken door de redacties en meteen de journalisten een wettelijk statuut van onafhankelijkheid te verlenen ten opzichte van hun werkgevers ; door het redactioneel beleid in de informatiemedia af te zonderen van het economisch, het financieel en het administratief beleid. Dit te

verwezenlijken ligt binnen het bereik van onze middelen, zonder dat daarvoor de grondwettelijke structuur van de staat moet worden herdacht.

### Structuur-hervorming in de geschreven pers

10. Op het organisatorische vlak biedt de voltrekking van deze scheiding geen grote moeilijkheden; zij is integendeel inherent aan de traditie en de langzaam gegroeide structuur, waarop de geschreven pers kan bogen. Van oudsher werd de directeur van een krant samen met zijn staf in hoofdzaak belast met het administratief, financieel en commercieel beleid van de krant. Naast hem heeft de traditie een hele hiërarchie in het leven geroepen, die loopt van de hoofdredacteur over de redactiesecretaris en de redacteurs tot de journalisten aan wie in hoofdzaak de specifieke informatietaak werd opgedragen. Vertoont deze traditie en structuur wellicht geen vast beeld en treden er verschillen op van krant tot krant, dan is het dualistisch hoofdkenmerk niettemin zo goed als algemeen verbreid. Men zal het dus moeilijk als een heksentoor kunnen bestempelen in deze feitelijke scheiding ook het wederzijds gezag te separeren.

Het algemeen beleid der informatietaak zou alleen mogen berusten bij de redactie met uitsluiting van de directie of om het even welke andere werkorganiserende of economische macht. Dat de autonomie van de individuele journalist bij het vervullen van zijn specifiek journalistieke taak moet onderworpen worden aan een zeker beleid, werd hoger aangetoond. Echter alleen aan de redactie zou zowel de journalist-werknemer als de freelance-journalist hierbij rekenschap verschuldigd mogen zijn. Hoe de redactie zou moeten samengesteld worden is een tweede probleem. In elk geval ligt er een grote wijsheid verscholen in de constatering dat een grote waarborg van objectiviteit ligt in de verscheidenheid. Hiërarchie en gezag van hoofdredacteur en redacteurs zijn één zaak, maar dit belet niet dat best zou worden voorkomen, dat de totaliteit van het redactioneel beleid zou in handen komen van één totalitair hoofdredacteur. Dan vervalt men allicht in het vroeger euvel: het zo gemakkelijk verstrikt raken van één mens in het kluwen van de intriges van belangen en pressiegroepen. Het algemeen redactioneel beleid zou dus veiliger wor-

den toevertrouwd aan een redactieraad, samengesteld uit alle redacteurs. De autonomie van de redactieraad is wellicht maar een ijdel woord, indien aan dit orgaan tevens geen overwegende macht zou worden gegeven bij de aanstelling van de hoofdredacteur, de redacteurs, de samenstelling van de redactieraad en het aanwerven van de journalisten.

De concrete uitwerking van een dergelijke reorganisatie is meer een kwestie van praktische ervaring dan van juridische of wijsgerige kennis. De experimenten van 'Le Monde' en 'Le Figaro' zullen hier alvast inspirerend werken. De jurist of de moralist kan alleen aanduiden hoe de beginselen kunnen worden gevrijwaard.

### Structuur-hervorming in de BRT

11. Met de BRT is het anders gesteld: deze instelling kan immers helemaal niet terugblikken op een traditionele directie-redactiestructuur. Het grondprobleem blijft hetzelfde: het informatiebeleid moet worden onttrokken aan een al te rechtstreekse inmenging van het werkorganiserend beleid, in casu de raad van beheer en de hele administratieve hiërarchie van de BRT; met andere woorden: de informatie-macht moet worden ontkoofd van de werkorganiserende macht. Als men bedenkt dat de werkorganiserende macht niet voor een deel samenvalt met de overheid, de uitvoerende macht in de staat, dan wordt een autonomie des te dringender. Een hervorming is niet denkbaar zonder een grondige wijziging van de wet van 18 mei 1960, inhoudend het statuut van de BRT-RTB. Deze wet zondigt aan de basis, omdat hij de hele instelling onderwerpt aan de politieke partijen. Het probleem beperkend tot de zuiver informatieve taak van de BRT, zou in de gehele BRT-organisatie de informatie, of zo men wil de redactie een autonome structuur moeten veroveren, gescheiden en ontkoofd van haar werkgever(s) de algemene directie, de raad van beheer en de voogdij-minister. Zoals in de geschreven pers zou, naast een hiërarchie en het gezag van de hoofdredacteur, de redactiesecretaris en de redacteurs, het algemeen beleid van de informatie moeten worden toevertrouwd aan een redactieraad. Ook hier zou de autonomie van de informatie een denkbeeld blijven, indien aan de redactieraad niet tevens een overwegende macht zou worden gegeven bij de aanstelling van de

hoofdredacteur, de redacteurs, de samenstelling van de redactieraad en het aanwerven van de journalisten. Ook hier stelt de concrete uitwerking ongetwijfeld problemen van praktische aard, die het domein van het juridische of ethische overschrijden, maar waar het voorbeeld van de geschreven pers, en wat daar al werd bereikt o.m. in Frankrijk, voorzeker inspirerend zal moeten werken.

### De noodzakelijke tussenkomst van de wetgever

12. Ligt de verwezenlijking van dergelijke hervormingen binnen het bereik van wat realiseerbaar is, dan valt het niettemin te betwijfelen of deze hervormingen er zullen komen zonder een krachtige hulp van de wetgever. In elk geval zal hij een paar knelpunten moeten wegnemen die deze hervorming in de weg staan.

Een eerste knelpunt ligt in de zogenaamde cascade-verantwoordelijkheid auteur-uitgever-drukker-verspreider. In de geschreven pers verschijnen veel artikelen anoniem. De uitgever is dus strafrechtelijk verantwoordelijk in geval van eventueel misdrijf. Daarom zou moeten worden uitgemakt, en dit kan best in het kader der art. 299 en 300 van het strafwetboek (verplichte vermelding van verantwoordelijke uitgever) dat niet de directeur maar de hoofdredacteur als de verantwoordelijke uitgever van dag- en weekbladen zal worden beschouwd. Er is geen enkele geldige reden aanwezig om dit principe niet door te trekken tot de omroep. Aldus neemt men een van de belangrijke en reële argumenten weg van de directies van pers en omroep om zich met het informatiebeleid in te laten.

Een ander knelpunt blijft de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de burgerlijke aansprakelijkheid in verband met delicten of quasi-delicten. Ook dit knelpunt kan men oplossen door het eenvoudige weg te nemen. Op voorwaarde van het oprichten en het verplicht stellen van een nationaal waarborg- of verzekeringsfonds tegen de burgerlijke aansprakelijkheid van pers en omroep, gefinancierd door de verscheidene informatiemedia, bestaat er geen enkele noodzakelijkheid om de burgerlijke aansprakelijkheid van de werknemer inzake pers en omroep nog langer te handhaven.

Prof. Dr. F. Van Isacker