

Aanleiding tot onderstaand artikel is de voordracht gehouden op 19 mei 1983 door Thorsten CARS, ombudsman van de Zweedse pers, in de seminaries voor Informatiemedia en Mediarecht van de RUG.

In zijn uiteenzetting had de heer Cars het over zijn ervaringen als ombudsman en de praktische consequenties van het Zweedse auto-disciplinair systeem voor de geschreven pers.

Met deze gegevens als vertrekbasis, wordt in volgend artikel het instituut van de Zweedse ombudsman gesitueerd in zijn historische en maatschappelijke context, en wordt een overzicht gegeven van de materiële en formele eigen-aardigheden verbonden aan dit niet-legale systeem van «perscontrole».

de ombudsman van de zweedse pers

dirk voorhoof
jo baert

Persvrijheid

Hoewel in de historische overzichten met betrekking tot de grondrechtenregeling inzake drukpersvrijheid en vrijheid van meningsuitdrukking in het algemeen, de *Declaration of Rights* (Virginia U.S.A., art. 12) en de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (Frankrijk 1789, art. 11) als de oudste grondrechtencatalogi worden beschouwd, is de Zweedse *Koninklijke Verordening op de Vrijheid van de Drukkers* (*Royal Ordinance for Freedom of Writing and Publishing*) van nog vroegere datum en daarmee de oudste geschreven grondrechtenregeling inzake de vrijheid van drukpers. Tot stand gekomen in de periode die in de Zweedse geschiedenis als de «Age of Freedom» wordt aangeduid, vertoonde de **Perswet van 1766** voor zijn tijd enkele zeer opmerkelijke bepalingen, gesteund op het rationele en liberalistische gedachtengoed van de Verlichting.

Naast het afschaffen van de censuur en het instellen van de algemene **drukkersvrijheid** (gekoppeld aan bijzondere beperkingsgronden), bevatte deze perswet enkele bepalingen inzake **openbaarheid van bestuur**, waardoor de vrijheid van toegang tot publieke informatie werd gegarandeerd en aan iedere burger het recht werd verleend om documenten van rege-

ring, parlement en rechterlijke macht te kopiëren en te publiceren (behoudens enkele uitdrukkelijk uitgesloten categorieën). Daarbij bevatte de perswet enkele beschouwingen en aanbevelingen van meer filosofische aard, waarbij m.n. werd bepaald dat een algemeen geïnformeerd publiek noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de samenleving: daarbij beperkt de rol van de pers zich niet tot het doorgeven van informatie, maar bezit zij eveneens een **controlefunctie** ten opzichte van de overheid wier vergissingen en misbruiken zij dient te rapporteren aan het publiek. Deze zeer liberale overwegingen en het tegelijk opnemen van een regeling inzake openbaarheid van publieke informatie, vormen samen een unieke regeling inzake drukpersvrijheid. De Zweedse regeling is evenwel buiten Scandinavië gedurende lange tijd onbekend gebleven, zodat zij van geen invloed is geweest op de teksten inzake drukpersvrijheid die later in de Westeuropese landen zijn afgekondigd.

Voor Zweden zelf is van deze eerste perswet steeds een grote invloed blijven uitgaan. Na de afschaffing in 1774 (restauratie van het absolutisme), werd in 1810 een nieuwe, aangepaste perswet afgekondigd (*Tryckfrihetsförordningen*) met de formele status van een grondwet, waarin de principes van de vroegere

perswet werden overgenomen. Met behoud eveneens van deze basisprincipes werd in 1949 de tekst volledig herzien (gemoderniseerd), waarbij als belangrijkste kenmerken gelden:

1. *freedom of establishment* — de vrijheid van elke burger om een blad uit te geven;
2. *prohibition of censorship* — censuurverbod;
3. *protection of informants* — recht op geheimhouding van de bronnen, omvat ook het verbod voor de regering of lokale besturen om een onderzoek naar de bron in te stellen;
4. *special trial* — speciale gerechtelijke procedure bij vervolging van persorganen;
5. *principle of public access* — toegang tot officiële documenten voor alle burgers en recht op publikatie van die documenten (uitzondering gemaakt voor de documenten die onder een *Secret Act* vallen of documenten i.v.m. zaken waarover nog geen beslissing gevallen is). Het openbaarheidsbeginsel was lange tijd uniek voor Zweden, maar wordt nu ook in andere landen toegepast (U.S.A., D.B.R., Nederland, ...).

Eraaad

In 1916 werd de *Pressens Opinions-*

nämnd (POn) opgericht door drie verenigingen: 1. de Zweedse federatie van journalisten (*Svenska Journalistförbundet, SJF*), 2. de vereniging van Zweedse dagbladuitgevers (*Svenska Tidningsutgivareföreningen, TU*), 3. de nationale persclub (*Publicistklubben, PK*). De POn is daarmee de oudste persraad ter wereld. De ereraad heeft als **functie** eventuele misbruiken van persvrijheid te sanctioneren. De ereraad is samengesteld uit één jurist (een rechter van het hoogste gerechtshof, voorzitter van de ereraad), drie vertegenwoordigers van de beroepsorganisaties van de Zweedse pers (SJF, TU, PK) en twee onafhankelijke vertegenwoordigers van het publiek.

De POn werd in 1916 op vrijwillige basis opgericht om te verhinderen dat het parlement beperkingen ging stellen op de persvrijheid. Dit **auto-disciplinair systeem** was in de jaren 1960-'69 onderhevig aan groeiende kritiek en er werden opnieuw voorstellen geformuleerd waardoor burgerrechtelijke en strafrechtelijke beperkingen van de persvrijheid zouden worden ingevoerd of uitgebreid. Het herdenken en herstructureren van het vrijwillig systeem drong zich dan ook op. In 1969 werd de functie van ombudsman

voor de pers ingesteld, wat gepaard ging met het aanpassen van de werking van de POn: door (meer) zelfcontrole kon (meer) overheidscontrole worden voorkomen.

Ombudsman

Er rees kritiek op het feit dat de ereraad eigenlijk aanklager en rechter was. Daarom werd de *Pressens Ombudsman (PO)* met een bemiddelende rol bedacht; hij werd een soort scheidsrechter tussen pers en publiek.

Het concept ombudsman is in Zweden ontstaan: «ombudsman» is trouwens een Zweeds woord en reeds in 1809 werd een parlementaire ombudsman (JO) aangesteld. En zo zijn er nog meer: een anti-trust-ombudsman (NO, sinds 1954), een ombudsman voor de verbruikers (KO, sinds 1971) en een ombudsman voor gelijke kansen voor man en vrouw (JämO, sinds 1980).

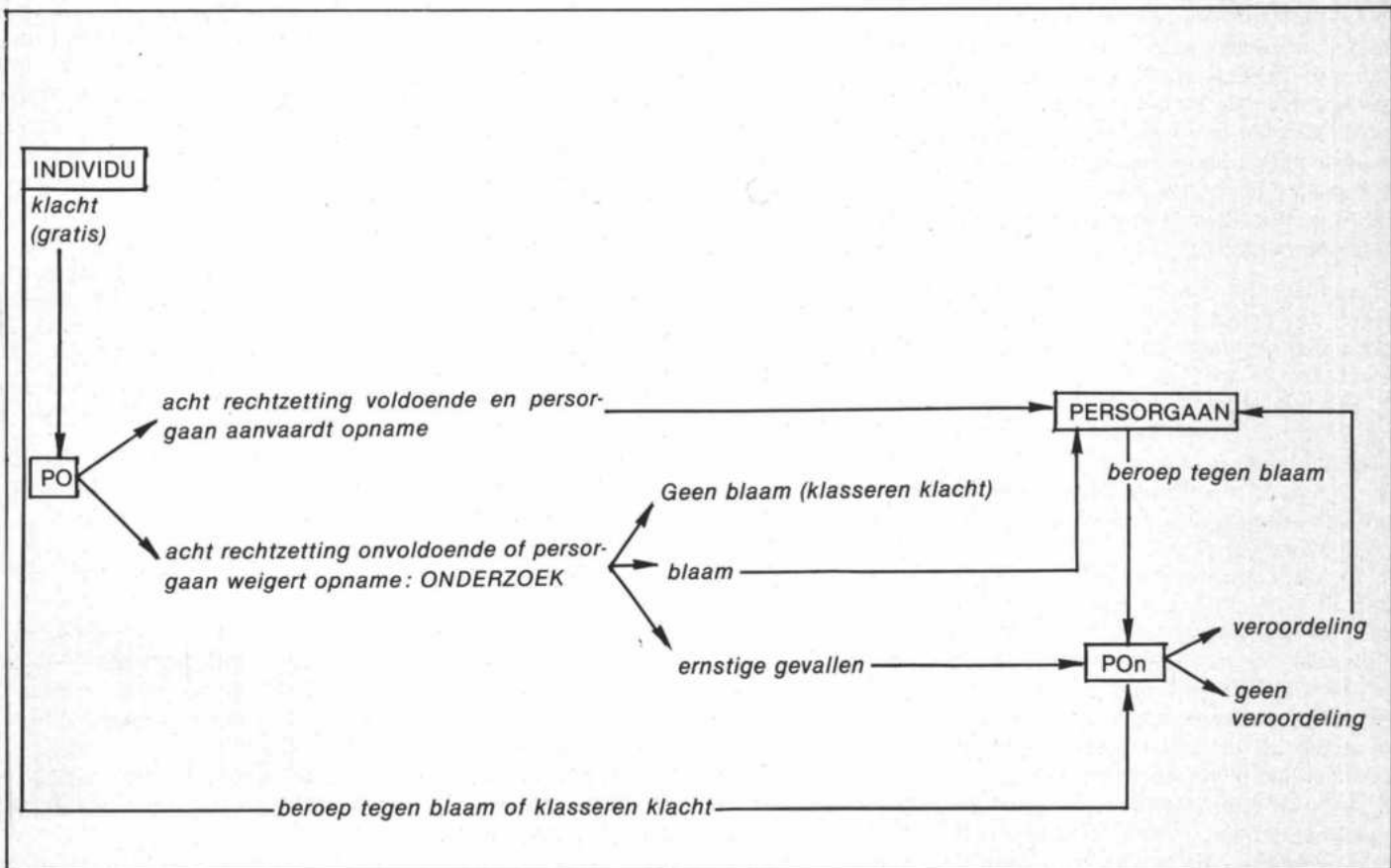
De ombudsman van de Zweedse geschreven pers wordt benoemd door een ad hoc-comité, samengesteld uit de parlementaire ombudsman, de voorzitter van de Zweedse advocatenvereniging en

de voorzitter van de POn. Het is een rechter, die telkens voor drie jaar wordt benoemd, en die — als zijn mandaat afloopt en niet verlengd wordt — weer zijn mandaat in de magistratuur kan waarnemen.

Zowel de getrapte benoemingsprocedure, als het feit dat het om een magistraat gaat, moeten de onafhankelijkheid van de ombudsman waarborgen en een tegengewicht vormen tegen het feit dat het instituut van de ombudsman door de geschreven pers (dagbladuitgers) wordt gefinancierd.

Procedure

Vóór 1969 kon alleen het slachtoffer zelf klacht neerleggen bij de POn; nu kan iedereen opkomen tegen een artikel waarin de journalistiek-ethische normen werden overtreden (**algemeen klachtenrecht**). De klachten die aan de ombudsman kunnen worden gemeld, hebben enkel betrekking op de geschreven pers, en meer bepaald op de dagbladen en de periodieken die minstens vier maal per jaar verschijnen. Maar ook andere publicaties hebben vrijwillig het gezag van de ombudsman en de ereraad aanvaard.



Wanneer de ombudsman een klacht ontvangt, onderzoekt hij eerst of het berokkend nadeel kan hersteld worden met een rechtzetting of repliek. Is dit het geval, dan neemt hij contact op met het betrokken blad dat de publicatie van de rechtzetting of repliek al of niet kan aanvaarden. In ongeveer 10% van de gevallen wordt de klacht via deze *bemiddelingsprocedure* geregeld. In ongeveer 90% van de gevallen is het artikel zo schadelijk geweest dat een rectificatie of repliek alleen niet voldoende is, of weigert het blad een rechtzetting te publiceren. Dan opent de PO een **onderzoek** en gaat na of de journalistieke ethische gebruiken geschonden zijn. Bij z'n onderzoek vraagt hij de verantwoordelijke hoofdredacteur van het blad om zijn standpunt uiteen te zetten.

Wanneer het onderzoek afgerond is, zijn er drie mogelijkheden:

1. de PO oordeelt dat de zaak geen blaam aan het blad rechtvaardigt en hij klasseert de klacht;
2. hij oordeelt dat het om een minder erge inbreuk gaat en acht een blaam voldoende;
3. hij oordeelt dat het om een erge inbreuk gaat en brengt de zaak ter beoordeling voor de ereraad.

In het eerste en het tweede geval kan de klager in **beroep** gaan tegen de beslissing van de PO bij de POn. In het tweede geval, dus als de PO besluit een blaam te geven aan het betrokken blad, moet het blad de blaam publiceren, ofwel ertegen in beroep gaan bij de POn.

De POn moet dus in drie gevallen over klachten oordelen:

1. wanneer de klager in beroep gaat tegen de beslissing van de ombudsman om hetzij de klacht te klasseren, hetzij een blaam te geven;
2. wanneer de ombudsman oordeelt dat het blad een blaam verdient, maar het blad hiertegen in beroep gaat;
3. wanneer het volgens de ombudsman om een ernstige overtreding van de ethische gebruiken gaat.

Wordt het blad door de POn veroordeeld, dan moet de opinie-uitspraak van de ereraad in het blad gepubliceerd worden. Bovendien kunnen zowel de ombudsman als de ereraad een boete van om en bij de 50.000 Belgische frank opleggen. Het is de bladen daarbij geenszins verboden commentaar bij de verklaring van de ombudsman of de ereraad te publiceren, maar het gebeurt zelden. Totnogtoe hebben nagenoeg alle bladen zich aan dit

vrijwillig systeem gehouden; er zijn een drietal gevallen bekend waarbij politiek-extreme bladen geweigerd hebben de verklaring te publiceren.

Deontologische gebruiken

De opnieuitspraken van de ombudsman of de ereraad steunen niet op formele regels. Per geval oordelen beide instanties of de «goede journalistieke gewoonten» of deontologische regelen werden gerespecteerd. Dit betekent evenwel niet dat er geen geschreven **deontologische codes** werden opgesteld.

Reeds in de jaren '20 werden de deontologische regels gecodificeerd door de nationale persclub (PK). Naarmate de deontologische regelen werden uitgebreid of verfijnd op basis van de praktijk, werd de deontologische code gewijzigd en aangepast. Op het einde van de jaren '60 stelde ook de Zweedse federatie van journalisten (SJF) een ethische code op, die gedetailleerder en pragmatischer was dan de PK-code. De recente aanpassingen van die deontologische code gebeurden in nauwe samenwerking met de nationale persclub (PK) en de vereniging van Zweedse dagbladuitgevers (TU).

Klachten

De „Zweedse persombudsman krijgt klachten voorgelegd, die kunnen ingedeeld worden in drie categorieën:

1. onjuiste/partijdige/eenzijdige/kwetsende berichtgeving (schending van de *fairness*-regel);
2. aantasting van de privacy;
3. het ongeoorloofd vernoemen van verdachte of veroordeelde personen

De **eerste categorie**, waaronder de grootste groep klachten ressorteert, situeert zich op het domein van rectificatie en wederwoord. Het doel van de klacht bestaat erin het publiek dat kennis heeft genomen van een bepaalde informatie, op de hoogte te brengen van de onjuistheid of de ongerechtvaardigdheid van die informatie. Het belang van deze mogelijkheid tot rectificatie via de ombudsman is dubbel: aan elk individu wordt de mogelijkheid geboden op een onjuiste of ongerechtvaardigde berichtgeving te reageren, deze aan te vullen of te bekritisieren, en anderzijds wordt het publiek op een meer betrouwbare wijze geïnformeerd indien de foute berichtgeving wordt gecorrigeerd. Daarbij is het sys-

teem van rectificatie en wederwoord een poging om een evenwicht te brengen tussen het recht van het individu en de persvrijheid.

De meeste Westeuropese landen kennen een wettelijke regeling dienaangaande, waarbij een recht op plaatsing van een reactie is vastgelegd. Het is hierbij van belang te onderstrepen dat zich op dit vlak twee types onderscheiden: het **recht van antwoord**, waarbij de loutere vermelding in een periodiek geschrift recht geeft op de plaatsing van een reactie waarvan men de inhoud zelf bepaalt (het zgn. Franse *droit de réponse*; ook in België, Luxemburg, Italië, Spanje, Portugal), en daartegenover het (beperktere) **recht op rectificatie**, dat slechts bestaat in geval van publicatie van onjuiste of onvolledige feitelijke gegevens en waarbij de reactie zich eveneens tot de feiten moet beperken (het zgn. Duitse *Gegen-darstellungsrecht*; ook in Noorwegen, Denemarken, Finland).

De procedure bij de Zweedse PO sluit aan bij dit tweede type, met dit verschil uiteraard dat het Zweeds systeem op geen wettelijke grondslag berust (vrijwillig karakter).

Een **tweede categorie** klachten heeft betrekking op schending van de privacy. Ook hier is de ombudsman bevoegd tot het behandelen van deze materie door de afwezigheid van een wettelijke regeling inzake bescherming van de privacy. Vooral enkele roddel- en sensatiebladen zijn herhaaldelijk het voorwerp geweest van felle kritiek en talrijke klachten wegens ergerlijke roddelpraktijken en verzonnen intimiteiten rond TV- en popsterren (bvb. de klacht in 1982 van ABBA-zangeres Agneta Fältskog tegen de weekbladen *Hänt I Veckan* en *Svensk Damtidning*, de Zweedse equivalenten van Story en Privé).

Een **derde categorie** klachten die aan de ombudsman overgemaakt worden heeft te maken met misdaadverslaggeving en de berichtgeving in de pers over (straf)rechtspleging. Het vernoemen van de daders, verdachten, slachtoffers, gedaagden, getuigen en veroordeelden kan in vele gevallen ontoelaatbaar geacht worden en een grond tot blaam betekenen voor het betreffende dagblad of periodiek. Als algemene deontologische regel geldt dat het vernoemen van betrokkenen vanuit journalistiek standpunt enkel geoorloofd is wanneer duidelijk een «**publiek belang**» bij de openbaar-

heid van deze gegevens bestaat (afgeleid van het Angelsaksische «undeniable public interest»). Schandaaleffecten, stereotypering, herkenbaarheidsbevorderende gegevens en stigmaverwekkende details dienen in elk geval te worden vermeden.

Het coherent en strak optreden van de ombudsman terzake noopt de gerechtelijke verslaggeving in de Zweedse pers tot een sobere en zakelijke berichtgeving, zonder de openbaarheids- en controlefunctie van de pers aan te tasten...

Bedenkingen

Ten opzichte van de bestaande wettelijke regelingen, biedt het Zweedse systeem ontegensprekelijk een aantal belangrijke voordelen.

1. De procedure verloopt *snel* en *informeel*, hetgeen de bijstand van een advocaat overbodig maakt. Bovendien is het neerleggen van een klacht kosteloos, wat eveneens de *toegankelijkheidsdrempel* verlaagt.

2. Het bestaan van een *algemeen klachtenrecht* is een belangrijk gegeven, zodat men geen direct belang hoeft te hebben, hetgeen ook aan bvb. consumenteverenigingen en actiegroepen de mogelijkheid geeft om klacht neer te leggen.

3. Het *zelf-regulerend karakter* van het systeem kan positief gewaardeerd worden aangezien een opinieuitspraak tegelijk een soort normering bevat voor analoge gevallen en de mogelijkheid van nieuwe normeringen laat bestaan in het kader van evolutieve ontwikkelingen. Door dit auto-disciplinair systeem bleef de persvrijheid in Zweden nagenoeg absoluut: overheidsinterventie inzake de persvrijheid bleef tot een minimum beperkt. Dit niet alleen door het systeem zelf, maar vooral door de *morele autoriteit* (gezag i.p.v. macht) die zowel de eraad als de ombudsman hebben verworven.

4. Het optreden van de ombudsman als bemiddelaar tussen pers en individu laat in eerste instantie de mogelijkheid tot *onderling overleg en vergelijking* mogelijk.

5. De twee *sanctioneringsmodaliteiten* van het Zweedse systeem, m.n. de contractueel vastgelegde publikatieplicht in het periodiek zelf en de bijdrageverplichting (geldboete: de vervuiler betaalt), zijn noodzakelijke en allicht voldoende garanties om eventuele tekortkomingen t.o.v. het wettelijk systeem te ondervangen.

Er kunnen natuurlijk ook een paar **nadel**en worden aangestipt.

1. Een auto-disciplinair systeem werkt in zoverre de pers bereid is en blijft zich aan de autoriteit van de eraad en de ombudsman te onderwerpen. Als er te grote *gaten* in het systeem ontstaan, d.w.z. als teveel bladen het niet meer respecteren, wordt het natuurlijk niet meer houdbaar. Mocht dit gebeuren, dan zal de overheid ingrijpen en een legaal systeem opdringen.

2. De *financiering* van het systeem gebeurt door de pers zelf.

Er is dus een afhankelijkheidsrelatie, die echter getemperd wordt enerzijds door de benoemingsprocedure van de ombudsman, anderzijds door de mogelijkheid dat de overheid een legaal systeem invoert.

In Zweden heeft de pers dus een eigen weg gezocht om te vermijden dat het parlement de persvrijheid zou beperken. Die eigen weg is tot nog toe functioneel gebleken. In andere landen heeft men gepoogd het Zweedse model te kopiëren, maar nooit echt succesvol.

Bronnen

- BRYAN, R.C., «Enlightenment of the People Without Hindrance: The Swedish Press Law of 1766», *Journalism Quarterly*, 1960, vol. 37, n° 3, 431-434.
- CARS, T., *Est-ce qu'on peut avoir raison contre la presse?*, lezing in de seminaries voor Informatiemedia en Mediarecht, RUG, 19 mei 1983.
- X, *Conseils de Presse et Codes d'Honneur Professionnels*, IIP, Zürich, 1962, 40 e.v. en 75 e.v.
- FRISCH, P., «How the Swedish Press runs its Courts of Honour», *IPI-report*, juni 1963, 6-7.
- GEYER, F., *Les codes déontologiques dans la presse internationale*, UNESCO, z.p., 1975, 25-26.
- HADENIUS, S., «Mass media and the state in Sweden», *Gazette*, 1977, vol. XXIII, n° 2, 105-115.
- X, *Mass Media Codes of Ethics and Councils. A comparative international study on professional standards*, UNESCO, Parijs, 1980, 30-32.
- MEIJ, J.M. De, *Overheid en uitingstvrijheid*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982, 7-15 en 75 e.v.
- X, «L'Ombudsman en Suède», *Feuille de documentation sur la Suède*, L'institut Suédois, z.p., 1981, 2 p.

- X., *Pers en rechtspraak. Rapport van een werkgroep gevormd op initiatief van de Nederlandse Orde van Advocaten*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1976, 62 p.
- X, *Persraden: pro en contra. Referaten van het Zevende Vlaams Congres voor Communicatiewetenschap 1976*, RUG, Gent, 1976, 44 p.
- PLATEL, M., *Het recht van antwoord in de communicatiemedia*, Seminarie voor Pers- en Communicatiewetenschap/Elsevier-Sequoia, Gent-Brussel, 1971, 92 p.

ADVERTEREN IN DIT NUMMER

Standaard Boekhandel	11
CeCoWe	20
Gemeentekrediet	38
Het Belang van Limburg	37
Gemeentekrediet	38