

PERSVRIJHEIDSMONITOR 2013

Door prof. mr. G.A.I. Schuijt en mr. O.M.B.J. Volgenant

Nederland scoort jaar in jaar uit goed in internationale persvrijheids-ranglijsten. Toch was 2013 geen jubeljaar voor de persvrijheid in Nederland. Met de mond belijdt de Nederlandse overheid het belang van persvrijheid. In reactie op een rapport aan de Europese Commissie sprong de staatssecretaris van OC&W in de bres voor de journalistiek. Hij wees de suggestie van een nieuwe toezichthouder die boetes aan journalisten kan opleggen af. Ook het ontnemen van de journalistieke status als sanctiemogelijkheid stelde hij - terecht - terzijde. *'De journalistiek is een vrij beroep en dat moet vooral zo blijven'* aldus staatssecretaris Dekker.^[1] Maar de praktijk was in 2013 niet altijd zo rooskleurig. De rechter tikte afgelopen jaar de media een paar keer stevig op de vingers. Een adequate wettelijke regeling voor bronbescherming laat al jaren op zich wachten. Journalistiek gebruik van drones werd door nieuwe regelgeving onmogelijk gemaakt. Klokkenluiders worden hard aangepakt. En de overheid maakt zich er niet druk over dat het op grote schaal afluisteren van burgers ook journalisten treft.

Portretrecht, privacy en het Koninklijk Huis

De Hoge Raad heeft benadrukt dat bij de publicatie van portretten van verdachten van strafbare feiten terughoudendheid op zijn plaats is.^[2] Het Parool publiceerde een foto van een verdachte van een zwaar geweldsmisdrijf. Herkenbaar, niet voorzien van een balkje over de ogen, en ook niet geblurd. De verdachte had eerder meegewerkt aan een televisiedocumentaire, waarin hij herkenbaar in beeld was. Maar door daaraan mee te werken was hij niet een zodanig publiek figuur geworden dat hij daardoor moet dulden dat zijn herkenbare portret werd gepubliceerd door de krant, aldus de rechter. Het Parool had ook andere middelen tot haar beschikking dan het volledig herkenbaar afdrukken van de foto, zonder afbreuk te doen aan de zeggingskracht van de publicatie over zijn rechtszaak. Het Parool moest € 1.500 smartengeld betalen.

Voor publieke figuren ligt dit bepaald anders. Die moeten accepteren dat ze gefotografeerd worden en dat die foto's gepubliceerd worden. De Hoge Raad beslechtte een procedure die Johan Crujff voerde tegen de uitgever van het fotoboek *'Johan Crujff. De Ajacied'*.^[3] Foto's van 'personen die door hun beroepsuitoefening bekendheid genieten' die zijn gemaakt in voor het algemeen publiek toegankelijke plaatsen, mogen in beginsel worden gepubliceerd. Dat is - tot op zekere hoogte - inherent aan hun beroepsuitoefening en de daarmee gemoeide bekendheid en belangstelling van het publiek. Het toekennen van een verbodsrecht, zoals Crujff wilde, zou een vrije en onafhankelijke informatievoorziening van het publiek ernstig in de weg staan.

Het Koninklijk Huis waakt scherp over haar privacy en aarzelt niet om naar de rechter te stappen als de media te ver gaan. De Mediacode die de Rijksvoorlichtingsdienst hanteert voor de omgang van het Koningshuis met de pers blijft een heikel punt. De RVD trekt de grenzen scherper dan vanuit juridisch oogpunt is toegestaan. Nieuwe Revu publiceerde foto's van Prinses Amalia op het hockeyveld, en dat is in strijd met de Mediacode. Het Koninklijk Huis heeft een bodemprocedure aanhangig gemaakt. De uitkomst daarvan is nog niet bekend. Het Genootschap van Hoofdredacteurs klom in de pen toen bij de Nieuwjaarsreceptie van Koning Willem-Alexander geen journalisten aanwezig mochten zijn maar de RVD vervolgens wel een eigen 'reportage'

verspreidde.^[4] Dergelijke geregisseerde informatie past niet in een democratie waarin de burgers door vrije en onafhankelijke media horen te worden geïnformeerd.

Journalistieke werkwijze

Mag een journalist strafbare feiten plegen in het kader van zijn nieuwsgaring? De Hoge Raad heeft zich over deze vraag gebogen naar aanleiding van de werkwijze van Alberto Stegeman.^[5] In zijn programma *Undercover* toonde hij aan dat het met de beveiliging op Schiphol-Oost slecht is gesteld. Het daar gestalde het regeringsvliegtuig bleek eenvoudig te benaderen. De toegangsbeveiliging schoot ernstig tekort. Om dat te laten zien vervalste Stegeman een KLM-pas voor zichzelf en voor een redactie-medewerker. Ze konden ongehinderd het terrein op komen en daar filmopnames maken. Er werden Kamervragen over deze misstand gesteld en de beveiliging werd spoorlags verbeterd. Het Hof Amsterdam ontsloeg Stegeman van rechtsvervolging ter zake van de valsheid in geschrifte. Een veroordeling zou in strijd komen met de persvrijheid. De Hoge Raad was het eens met het uitgangspunt van het Hof, maar vond dat het Hof niet goed had onderzocht of Stegeman ook zonder een KLM-pas te vervalsen de rammelende beveiliging had kunnen aantonen. De Hoge Raad stuurde de zaak door naar het Hof Den Haag, dat oordeelde dat Stegeman de misstand ook had kunnen aantonen zónder een KLM-pas te vervalsen.^[6] Hij had al opnames gemaakt van personen die zonder scherp te worden gecontroleerd het terrein op kwamen. Dat zou genoeg moeten zijn om zijn punt te maken, en hij had het daarbij moeten laten, aldus het Hof. Stegeman werd veroordeeld tot € 1.000 boete. Hoge Raad en Hof Den Haag miskennen dat het gemak waarmee een KLM-pas kan worden vervalst een misstand op zich is. En die misstand kan alleen worden aangetoond door een pas te vervalsen. De rechter is in deze zaak te veel op de stoel van de journalist gaan zitten. De media hebben een grote vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze zij misstanden aan de kaak stellen. De rechter moet zich daarin terughoudend opstellen.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde in twee zaken over publicaties op internet. In de zaak *Delfi* ging het over reacties die lezers kunnen achterlaten op een nieuwssite.^[7] De nieuwssite werd volledig verantwoordelijk gehouden voor de inhoud van onrechtmatige *comments*, ook al werden die direct verwijderd na ontvangst van een klacht. Feitelijk komt deze uitspraak erop neer dat een nieuwssite alle reacties vooraf moet controleren. De *Delfi*-zaak veroorzaakte internationaal commotie onder uitgevers, en is doorverwezen naar de Grote Kamer van het EHRM die de zaak opnieuw zal beoordelen. In een andere zaak (*Wegrzynowski v. Polen*) benadrukte het EHRM het belang van krantenarchieven op internet.^[8] Naast de primaire rol van de pers als '*public watchdog*' heeft zij als secundaire rol het onderhouden van archieven met eerder gepubliceerde artikelen. Een publicatie die door de rechter als onrechtmatig is beoordeeld mag niet geheel uit de archieven worden verwijderd, want dan zou de geschiedenis worden herschreven. Een vermelding van de uitkomst van de rechtszaak bij het gearchiveerde artikel volstaat.

De Raad voor de Journalistiek timmerde in 2013 flink aan de weg. Naast een aantal personele wijzigingen en de 'terugkeer' van een aantal media, introduceerde zij in 2013 een nieuwe werkwijze.^[9] Klagers moeten zich eerst tot het aangesproken medium richten, alvorens ze bij de Raad terecht kunnen. Een inhoudelijke wijziging van de Leidraad voor de Journalistiek wordt in 2014 verwacht.

Vrijheid van nieuwsgaring en toegang tot overheidsinformatie

De afgelopen jaren is Nederland maar liefst drie keer op de vingers getikt door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zaken waarin journalistieke bronbescherming in het geding was. De gijzeling van de journalist Voskuil in 2000 deugde niet,^[10] evenmin als de inbeslagneming van

fotomateriaal bij Autoweek in 2002.^[11] en het afluisteren van Telegraafjournalisten in 2006.^[12] De rechtsbescherming voor journalisten en hun bronnen vereist dat de overheid niet op eigen houtje achter de bronnen van een journalist aan mag gaan. Daar is tenminste toestemming van een rechter voor nodig. Een dergelijke waarborg ontbreekt in onze wetgeving. Al in 2009 werd een wetsvoorstel aan de Raad van State voorgelegd. Eind 2012 zegde minister Plasterk toe dat hij naar aanleiding van het laatste EHRM-arrest inzake door AIVD-ers aan De Telegraaf gelekte informatie 'op zeer korte termijn' aanvullend advies zou vragen, en daarna een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zou indienen.^[13] Helaas, nadien is de minister hier niet meer op teruggekomen. Nog steeds is de Nederlandse regelgeving niet in lijn met de eisen die het EHRM daaraan stelt.

De twee voormalige medewerkers van de AIVD die staatsgeheime informatie aan De Telegraaf lekten werden strafrechtelijk veroordeeld.^[14] Zij kregen stevige gevangenisstraffen opgelegd. Wanneer de nieuwe wettelijke regeling voor het 'Huis voor Klokkenluiders', die door de Tweede Kamer is aangenomen en momenteel bij de Eerste Kamer voorligt, in werking treedt, zullen klokkenluiders meer bescherming genieten, waaronder ontslagbescherming.^[15]

De Hoge Raad droeg in 2013 een steentje bij aan de verdere rechtsontwikkeling van de journalistieke bronbescherming. In een zaak tegen dagblad De Limburger werd geoordeeld dat het recht op bronbescherming zich uitstrekt tot het verhoren van getuigen.^[16] Het maakt daarbij niet uit door welke partij de getuige is opgeroepen. En het maakt ook niet uit of de getuige zelf een verschoningsrecht heeft en ook niet of hij bereid is om de vraag te beantwoorden. Zelfs wanneer hij zelf best een antwoord wil geven kan de rechter hem dat beletten als daardoor de identiteit van een bron bekend kan raken. En het EHRM gaf in een zaak tussen journalist Nagla en Letland een ruime definitie van het begrip 'bron', namelijk 'elke persoon die een journalist informatie verschaft'.^[17] Ook het begrip 'informatie die een bron kan identificeren' wordt ruimhartig ingevuld: dit omvat zowel 'de feitelijke omstandigheden waaronder de journalist informatie van een bron heeft verkregen' als 'de niet-gepubliceerde informatie die de bron aan de journalist heeft verstrekt'.

Het gebruik van drones voor nieuwsgaring werd in 2013 'mainstream' met een luchtfoto van het huis van een ex-topman van de SNS-bank, gepubliceerd op de voorpagina van De Telegraaf. Maar in juli 2013 trad nieuwe regelgeving in werking waardoor het gebruik van drones voor journalistieke doelen onmogelijk werd.^[18] Een professionele journalist mag zijn drone niet gebruiken zonder een weken tevoren aangevraagde provinciale ontheffing. Daar kunnen journalisten niet op wachten. De NVJ is in gesprek met de staatssecretaris over een verruiming van de regelgeving zodat er weer een werkbare situatie ontstaat.

De Hoge Raad heeft een belangrijke uitspraak gedaan over betaling voor verzoeken op basis van de Wet openbaarheid van bestuur. Een overheidsorgaan mag geen leges heffen voor de behandeling van een Wob-verzoek. Er mogen alleen kopieerkosten en kosten voor het maken van uittreksels of samenvattingen in rekening worden gebracht. Vanuit de Tweede Kamer werd een initiatiefwet gepresenteerd om de overheid opener te laten worden: de 'Wet Open overheid', die de huidige Wob zou moeten vervangen.^[19] Daarmee zou ook een einde worden gemaakt aan het misbruik dat van de Wob wordt gemaakt om dwangsommen te innen wanneer een overheidsorgaan te laat op een Wob-verzoek reageert. De Nationale ombudsman heeft eind 2013 aanbevelingen gedaan om langdurige Wob-procedures te vermijden.^[20] Een verzoek om informatie dient zo concreet mogelijk te worden geformuleerd. Bij complicaties moet de overheidsinstantie persoonlijk contact opnemen met de journalist. En de overheid zou zoveel mogelijk informatie direct moeten verstrekken zonder het formele Wob-traject in te gaan.

Tenslotte: het afluisterschandaal

2013 was vooral het jaar waarin bekend werd dat de overheid onder het mom van terrorismebestrijding op zeer grote schaal informatie verzamelt over burgers. Klokkenluider Edward Snowden onthulde de af luisterpraktijken van de Amerikaanse geheime dienst NSA. Ook de Nederlandse AIVD en MIVD blijken veel data te verzamelen en dit internationaal te delen. Dit treft natuurlijk ook journalisten. De NVJ is één van de eisers in een procedure tegen minister Plasterk, waarin wordt geëist dat de Nederlandse Staat stopt met het gebruiken van gegevens die niet in overeenstemming met de Nederlandse wet zijn verkregen.^[21] De Nederlandse overheid heeft tot nu toe geen enkele toezegging gedaan over bescherming van journalisten tegen dergelijke af luisterpraktijken. De grote vraag is hoe journalisten hun werk kunnen blijven doen als onafhankelijke 'waakhond' in een wereld waar de overheid een steeds grotere grip op alle communicatie krijgt. In 2014 zal dat voor de persvrijheid één van de belangrijkste thema's zijn.

De auteurs schreven deze Persvrijheidsmonitor 2013 op verzoek van het Persvrijheidsfonds ten behoeve van de jaarlijkse Internationale Dag van de Persvrijheid.

Gerard (prof. mr. G.A.I.) Schuijt (1939) was van 1970 tot 1980 secretaris, resp. algemeen secretaris van de NVJ. Hij was drie jaar directeur van NV Weekblad De Groene Amsterdammer. Zijn proefschrift, onder de titel 'Werkers van het woord. Media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek' verscheen in 1987. Hij was verbonden aan het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam en van 1992 tot zijn pensionering in 2004 was hij tevens bijzonder hoogleraar mediarecht aan de Universiteit Leiden. Naast zijn proefschrift publiceerde hij ook *Vrijheid van nieuwsgaring* (2006), werkte mee aan standaardwerken als *Uitingsvrijheid* en *Informatierecht* en schreef tal van artikelen voor juridische tijdschriften.

Otto Volgenant (1969) is advocaat. Zijn cliënten zijn uitgevers, omroepen, journalisten, internetbedrijven, reclamebureaus en tv-producenten. Hij adviseert de NVJ en het Persvrijheidsfonds geregeld over de juridische aspecten van persvrijheid. Volgenant is partner bij Boekx Advocaten Media & IP.

¹ Brief van 21 februari 2013, Staatssecretaris OC&W, inzake Advies High Level Group on Media Freedom and Pluralism.

² Hoge Raad 4 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:851, *Mediaforum* 2014/1, nr. 2 m.nt. De Zwaan (*Parool/X*).

³ Hoge Raad 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA2788, *Mediaforum* 2013/9, nr. 22 m.nt. Schuijt, NJB 2013/1556, RvdW 2013/789, IER 2013/60 m.nt. Geerts (*Cruijff/Tirion en De Jong*).

⁴ Brief van 16 januari 2014 aan de RVD.

⁵ Hoge Raad, 26 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3752 (*Stegeman/OM*).

⁶ Gerechtshof Den Haag, 4 maart 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:619 (*Stegeman/OM*).

⁷ EHRM, 10 oktober 2013, nr. 64569/09 (*Delfi v. Estland*).

⁸ EHRM 16 juli 2013, nr. 33846/07 (*Węgrzynowski en Smolczewski v. Polen*).

9 Wijziging in werking per 1 november 2013.

10 EHRM 22 november 2007, nr. 64752/01, *Mediaforum* 2008-2, nr. 6 m.nt. W.F. Korthals Altes (*Voskuil/Nederland*).

11 EHRM 14 september 2010, *Mediaforum* 2010-11/12, nr. 29 (*Sanoma-Autoweek/Nederland*).

12 EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, *Mediaforum* 2013-1, nr. 1 m.nt. A.W. Hins (*De Telegraaf e.a./Nederland*).

13 Brief van 7 december 2012.

14 Gerechtshof Den Haag 21 februari 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ1875 en ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ1878 (*Staat/oud AIVD'ers*).

15 Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Voortman, Segers, Ouwehand en Klein, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (*Wet Huis voor klokkenluiders*), 2013-2014 nr. 33 258.

16 Hoge Raad 1 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY7845 (*Gemeenteraadslid/De Limburger*).

17 EHRM 16 juli 2013, nr. 73469/10 (*Nagla v. Letland*).

18 Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 20 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/125653.

19 Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (*Wet open overheid*), 2013-2014 nr. 33 328.

20 11 december 2013, Aanbevelingen Nationale Ombudsman over de Wet Openbaarheid Bestuur.

21 <http://www.villamedia.nl/nieuws/bericht/plasterk-gedaagd-om-samenwerking-nsa/>.

Datum: 3 mei 2014