

Vergaderjaar 2014–2015

**34 032**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot vastlegging van het recht op bronbescherming bij vrije nieuwsgaring (bronbescherming in strafzaken)**

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 31 augustus 2015

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. Het verheugt mij dat het overgrote merendeel van de aan het woord zijnde fracties het belang van de vastlegging van het recht op bronbescherming in het Wetboek van Strafvordering onderschrijft en overtuigd is van de noodzaak daarvan. In het navolgende beantwoord ik deze vragen en ik neem graag de geboden gelegenheid te baat om naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen de in het wetsvoorstel en bijbehorende toelichting ingenomen standpunten en gemaakte keuzen te verduidelijken en deze zo mogelijk nader te onderbouwen.

#### **1. Inleiding**

Voordat ik inga op de verschillende vragen en opmerkingen, lijkt het mij dienstig iets uitvoeriger aandacht te besteden aan twee kwesties van algemenere aard, die door nagenoeg alle woordvoerders van de fracties aan de orde zijn gesteld. Dat zijn a) de afbakening van het begrip journalist en b) welke journalistieke normen als maatstaf kunnen dienen voor het beoordelen van een beroep op bronbescherming.

a) De leden van vrijwel alle aan het woord zijnde fracties stellen prijs op een nadere toelichting op de uitleg van het begrip journalist tegen de achtergrond van desbetreffende uitleg van het begrip in de Aanbevelingen van de Raad van Europa (Recommendation No. R. 2000 (7)), zoals ook genoemd in het advies van de Raad van State. De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66-fractie en Groen Links tonen zich voorstander van een ruime uitleg van het begrip journalist; de leden van de CDA-fractie zien graag een zeer beperkte uitleg. De leden van de fracties van de VVD, ChristenUnie en de SGP spreken in de Verslag nog geen definitieve voorkeur uit voor de door hen gewenste omvang van de reikwijdte van het begrip journalist. In het navolgende geef ik eerst een algemene toelichting op de verhouding tussen van de definitie uit de Raad van Europa-aanbevelingen en mijn keuze voor een verruiming van de personen die aanspraak kunnen maken op het recht op bronbescherming.

In het advies van de Raad van State en dat van de Studiecommissie Journalistieke Bronbescherming wordt gesuggereerd dat aansluiting bij de definitie uit de Aanbevelingen van de Raad van Europa (hierna RvE), journalisten als personen die beroepsmatig of regelmatig als journalist in het kader van nieuwsgaring informatie verzamelen of verspreiden ten behoeve van het publiek door enig middel van massacommunicatie, voor de hand ligt. Het overnemen van deze definitie in de wet zou toereikend moeten zijn voor de bescherming van de vrije nieuwsgaring overeenkomstig de uitleg van het EHRM. Verondersteld wordt dat deze definitie van de Raad van Europa voldoende ruim is voor beide in de aanhef genoemde wetsvoorstellen en daarmee zou het opnemen van «publicist» in het onderhavige wetsvoorstel overbodig zijn.

Met het onderdeel van de RvE-definitie: in het kader van nieuwsgaring informatie verzamelen of verspreiden ten behoeve van het publiek door enig middel van massacommunicatie, waarin de feitelijke werkzaamheid wordt omschreven, kan geredelijk worden ingestemd. Datzelfde geldt niet voor de termen «beroepsmatig» en «regelmatig» als journalist, die nadere vragen oproepen ten aanzien van de toepassing de bevoegdheid tot optreden tegen deze groep van personen.

Bij deze termen teken ik het volgende aan. Door verschillende vertegenwoordigers van organisaties van journalisten is bij gelegenheid van het rondetafelgesprek op 4 december 2014 bij de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie in uw Kamer inderdaad bepleit het beroep op bronbescherming primair toe kennen aan de «beroepsmatige en regelmatige journalisten». Ik moet evenwel vaststellen dat al deze vertegenwoordigers ook benadrukten dat hun beroepsgroep niet goed viel af te grenzen, dat het een vrij beroep zonder kwaliteits- of toelatingseisen was, en dat er geen sprake was van gedeelde normen inzake beroepsethiek en van tuchtrecht waaraan zij waren onderworpen. Ook gaven zij overtuigend aan dat een strikt en werkbaar onderscheid tussen «echte beroepsmatige» journalisten (de medewerkers van de gevestigde media: kranten, tijdschriften, weekbladen en de omroepen) en overige journalisten niet valt te trekken. De vertegenwoordigers van verschillende geledingen uit de beroepsgroep konden op 4 december 2014 in dit licht dan ook niet aangeven waarom het recht op bronbescherming uitsluitend aan beroepsmatige journalisten moest worden voorbehouden en niet aan anderen die een inhoudelijk vergelijkbare bijdrage leveren aan nieuwsgaring, kon worden toegekend.

In aanvulling op de problemen van de feitelijke afbakening van de beroepsgroep (zoals hiervoor aangeduid), levert de definitie van «journalist» in het licht van het te bereiken doel: bescherming van de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid en het belang van de nieuwsgaring, nog een ander probleem op. Uit de toelichting op de aanbevelingen van de Raad van Europa (eveneens uit 2000) blijkt dat met «beroepsmatig of regelmatig» wordt bedoeld aan te geven dat betrokkene een beloning voor zijn werkzaamheden ontvangt. Dit blijkt ook uit de definitie van journalist die de NVJ en de Raad voor Journalistiek hanteren: degene die er hetzij in dienstverband, hetzij als zelfstandige, er zijn hoofdberoep van maakt door mee te werken aan de verschillende vormen van berichtgeving in het kader van nieuwsgaring. Aannemelijk is dat de meeste medewerkers van de gevestigde media hieraan zullen voldoen. Het benadrukken van het beloningselement miskent evenwel dat de nieuwsgaring sinds het begin van deze eeuw voor een belangrijk deel tevens wordt gevoed door personen voor wie de vraag of en zo ja, welke beloning zij voor hun bijdrage aan het publieke debat krijgen niet primair relevant is. Het zijn juist de elementen «beloning, hoofdberoep, dienstverband of zelfstandig», waaraan een aantal publicisten niet kan voldoen, terwijl hun feitelijke werkzaamheden evenzeer gericht zijn op het in het kader van nieuwsgaring informatie verzamelen of verspreiden ten behoeve van het publiek door enig middel van massacommunicatie en

het deelnemen aan het publieke debat. De eis van verkrijgen van een beloning voor werkzaamheden in het kader van de nieuwsgaring is derhalve onnodig beperkend en sluit personen uit van een beroep op bronbescherming dat hen vanwege dezelfde redenen als journalisten kunnen worden toegekend.

De toegang tot het publieke debat wordt immers niet meer bepaald door uitgevers of de redacties van kranten, weekbladen en omroeporganisaties, maar is door de ontwikkeling van sociale media en het internet een mogelijkheid voor velen geworden. Waar het uitgangspunt bescherming van vrijheid van meningsuiting is en deelname aan het publiek debat, moet ook worden vastgesteld dat sinds de opkomst van de zogenaamde burgerjournalistiek in het begin van deze eeuw de waakhondfunctie van de pers niet meer alleen door de gevestigde media en de beroepsmatige journalist wordt uitgeoefend.

Deze ontwikkeling wordt uitvoerig geschetst in het op verzoek van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in november 2014 uitgebrachte advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (hierna RMO): Meerstemmigheid laten klinken. Daarin wordt onder meer bepleit een onderscheid te maken tussen journalistiek als specifieke beroepsgroep en journalistiek als een verzameling van publieke activiteiten en taken. De RMO stipuleert vervolgens dat journalistieke functies ook worden vervuld door personen of partijen die niet beroepsmatig als journalist werkzaam zijn. De RMO hanteert als uitgangspunt dat het criterium bij het voeren van het publieke debat met informatie en het bijdragen aan de duiding daarvan niet is: het beroep van waaruit of de techniek waarlangs dat wordt gedaan. Bij het beschermen van het belang van de persvrijheid is primair de journalistieke functie en niet de beroepsgroep in het geding.

De definitie uit de aanbevelingen van de Raad van Europa heeft met deze ontwikkeling geen rekening kunnen houden en is derhalve thans voor de beoordeling van een beroep op bronbescherming in het kader van strafvorderlijk optreden niet meer toereikend. De vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder de functie van de pers als waakhond in een democratische samenleving, en de toegang tot het publieke debat, nopen ertoe het recht op bronbescherming niet uitsluitend toe te kennen aan de beroepsmatige of regelmatige journalisten.

b) Welke journalistieke normen of standaarden dienen als maatstaf voor de beoordeling van een beroep op bronbescherming?

Vrijwel alle woordvoerders stelden vragen over de kenbaarheid van journalistieke standaarden, voor wie deze gelding hebben en de wijze waarop deze moesten worden beoordeeld en gehandhaafd.

Naarmate de macht van de media duidelijker en zichtbaarder wordt, past het de media daarover desgevraagd verantwoording af te leggen en een transparante klachtenprocedure open te stellen. In het Tijdschrift voor Communicatie Wetenschap, nr. 3, 2013, wordt eveneens onderkend dat de journalistiek steeds nadrukkelijker wordt geconfronteerd met de eis transparant te zijn en verantwoording af te leggen: niet alleen moeten journalisten anderen dwingen tot openheid, zij moeten ook zichzelf kritisch tegen het licht houden. Vanuit de communicatiewetenschap wordt al enige tijd aangedrongen op zelfregulering; hetzelfde gebeurt door publieke figuren die het mikpunt van journalistieke aandacht zijn geweest. Inmiddels onderschrijven journalisten zelf ook het belang van zelfregulering in de vorm van transparantie en verantwoording. De beroepsorganen zijn dit gaan onderstrepen zoals blijkt uit de Gedragscode van het Genootschap van Hoofdredacteuren, in de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek en de competentieprofielen van de journalistiekopleidingen. Volgens een internationaal onderzoek onder beroepsuitoefenaren schrijven journalisten in toenemende mate belang toe aan vaardigheden die samengaan met verantwoording, zoals het openlijk toelichten van gemaakte keuzes en het omgaan met kritiek. Hier is sprake van een

internationale ontwikkeling. Niettemin is het uitsluitend aan de beroepsgroep zelf om door middel van zelfregulering duidelijkheid te verschaffen over de inhoud en omvang van de professionele normen en te pogen de bestaande tuchtinstrumenten te profileren en te respecteren. Zo versta ik ook het pleidooi van F. Jensma tijdens het rondetafelgesprek op 4 december 2015 bij de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie. Het is juist dat zoals reeds door de leden van enkele fracties wordt opgemerkt, de journalistieke regels voor beroepsethiek die zijn opgesteld door de Raad van de Journalistiek (de zogenaamde Leidraad voor de Journalistiek), niet door alle journalisten in den brede worden onderschreven. Dit neemt niet weg dat de normering uit de Leidraad op schrift is gesteld en kan fungeren als oriëntatiepunt voor de rechter die moet beoordelen of een beroep op bronbescherming in een concrete zaak al dan niet terecht is gedaan. Daarbij is niet primair van belang of het om een beroepsmatige serieuze journalist gaat, of een marginale free-lancer dan wel een publicist. Voor allen geldt dat zij te goeder trouw moeten zijn en correcte en betrouwbare informatie hebben openbaar gemaakt en verantwoordelijk zijn voor hun publicatie. De inhoud van de normering is een zaak van zelfregulering en niet van de overheid. Het EHRM verwijst in zijn uitspraken weliswaar naar bepaalde normen waar degenen die zich op bronbescherming beroepen, zich aan moeten houden «in a manner consistent with its obligations and responsibilities to impart information and ideas on all matters of public interest» (zie *Stoll vs. Zwitserland* (10 december 2007, appl. no 69698/01, NJ 20078, 236), maar overweegt dat het niet aan het Hof noch aan de nationale rechter is om hun eigen normen in de plaats te stellen van die van de pers en de journalistiek. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is dit standpunt eveneens toegegaan.

Naarmate bestaande klachtprocedures en tuchtcolleges beter gaan functioneren, kan naleving van de geformuleerde standaarden met meer gezag worden afgedwongen en zullen die normen ook meer gezaghebbend werken. Nu er geen sprake is van een beperkte beroepsgroep kunnen deze standaarden evenzeer gelden voor de journalist als de publicist, omdat van beiden moet blijken dat zij zich bij publicatie verantwoordelijk hebben gedragen. Het onderschrijven en accepteren van deze standaarden binnen de beroepsgroep is geen noodzakelijke voorwaarde voor toelating tot de beroepsgroep. Dit betekent echter niet dat er geen enkele norm van toepassing is op publicaties in het publieke debat en dat de rechter bij de toetsing van een beroep op bronbescherming uitsluitend rekening behoeft te houden met de algemene zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betamelijk is. Voor de vraag of iemand zich terecht op bronbescherming beroept, zal de rechter(-commissaris) eerst nagaan op welke wijze met de publicatie is deelgenomen aan het publieke debat. Het moet gaan om berichtgeving over nieuwsfeiten die meer inhouden dan het geven van een enkele mening of opvatting, waarbij geldt dat de weergave daarvan zo veel mogelijk feitelijke grondslag heeft. Voor de rechter die moet beoordelen of de geweigerde informatie essentieel is voor de waarheidsvinding is evenwel niet de enige overweging of de schrijver aan de normen van goede journalistiek heeft voldaan, maar of het terecht is dat hij in deze concrete zaak het recht op bronbescherming opzij zet door kennis te nemen van de bron. Dit is bij voorbeeld aan de orde als het gaat om de waardering van de betrouwbaarheid van ander bewijsmateriaal. De stelling van de verdediging dat er belastend bewijs valselijk door de politie of een inlichtingendienst in een woning zou zijn gedeponneerd en die berust op een publicatie over een dergelijke operatie, dient onderzocht te worden en kan niet zonder onderzoek worden verworpen met de enkele overweging dat de verdediging haar stelling niet aannemelijk heeft gemaakt. Als er geen andere wegen voor onderzoek openstaan, zal aan de orde zijn of het recht op bronbescherming waarop de desbetreffende

journalist zich zal beroepen als het om openbaarmaking van zijn bron gaat, moet worden gehonoreerd of doorbroken.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA stipuleren de noodzaak van het codificeren van het recht op bronbescherming langs de lijnen van de EHRM-jurisprudentie.

De leden van de PvdA-fractie wijzen terecht op de samenhang met het wetsvoorstel tot Wijziging van de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de invoering van een onafhankelijke bindende toets voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten, welke gericht is op het achterhalen van hun bronnen (kamerstukken 34 027; hierna het voorstel tot wijziging van de Wiv2002), ingediend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK). Ik verwijs naar de eerdere motivering die voor het opnemen van verschillende criteria in beide wetsvoorstellen is gegeven: het verschil in bereik en uitvoering van de beide wetten waarbij de toetsing ook een andere soort belangenafweging kent, waarbij de positie van de belanghebbende om wiens bronbescherming het gaat, wezenlijk afwijkt; hetzelfde geldt voor de omvang van de rechterlijke toetsing.

Ik dank de leden van de SP-fractie voor hun instemming met het wetsvoorstel en onderschrijf het belang van persvrijheid in een democratische samenleving. Ik zal ook op de kritische vragen en opmerkingen van deze leden in het navolgende graag ingaan.

De Leidraad over de positie van de pers bij politioptreden, waarnaar deze leden informeren, is te raadplegen op de site van de Nederlandse Vereniging van Journalisten. Niettemin is bij navraag gebleken dat de leidraad weliswaar op de site van de NVJ staat, maar dat het volledige beleid van het OM (en dat van de politie) ten aanzien van het optreden tegen journalisten is opgenomen in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal. De aanwijzing van het College van procureurs-generaal betreft de toepassing van dwangmiddelen tegen journalisten, St.crt. 2012, 356, dd. 17-01-2012. en is voor het eerst vastgesteld in 2002 en daarna aangepast naar aanleiding van de EHRM-jurisprudentie inzake Sanoma. In het onderhavige wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting zijn de elementen uit de uitleg van het EHRM van artikel 10 van het EVRM opgenomen die voor vastlegging van het recht op bronbescherming naar mijn oordeel noodzakelijk zijn. In de aanwijzing is het beleid van het openbaar ministerie opgenomen dat uitgaat van een zeer terughoudende toepassing van dwangmiddelen tegen journalisten; dit beleid is gebaseerd op een verantwoorde en door mij goedgekeurde interpretatie van de desbetreffende EHRM-jurisprudentie. Het is de bedoeling om, nadat het onderhavige wetsvoorstel door het parlement is goedgekeurd en tot wet is verheven, te bezien of nodig is de Aanwijzing aan te passen.

Deze leden merken op dat de bestaande bewaarplicht voor aanbieders van telefoon- of internetdiensten het voor de officier van justitie mogelijk maakt om in de door de wet bepaalde gevallen gegevens te vorderen over het communicatieverkeer van een ieder. Het bestaande verschoningsrecht van de erkende geheimhouders (en ingevolge de voorgestelde regeling van de bronbescherming in het wetsvoorstel) strekt ertoe te verzekeren dat deze gegevens voor zover dat verschoningsrecht daarop van toepassing is, in beginsel niet voor de strafvordering beschikbaar komen. De omvang van het verschoningsrecht staat los van de regeling van de bewaarplicht van gegevens. De discussie over een wijziging van de bewaarplicht zal ik graag in het kader van een ander – nu in voorbereiding zijnd – wetsvoorstel met u voeren. Met betrekking tot de vraag van deze leden naar het eventueel inzetten van spionagesoftware tegen journalisten en uitgeverijen door politie en openbaar ministerie kan ik slechts verwijzen naar de normering van de bestaande opsporingsbevoegdheden en de wijze waarop zij in het kader van het Wetboek van Strafvordering dienen te worden uitgeoefend. Het onderhavige voorstel geeft geen basis voor het toepassen van nieuwe bevoegdheden noch voor het op andere

wijze benutten van bestaande bevoegdheden en deze worden evenmin beoogd. In het algemeen geldt dat bewijsuitsluiting aangewezen kan zijn als doelbewust met het oog op het buiten toepassing blijven van strafvorderlijke waarborgen geen opsporingsbevoegdheden worden aangewend teneinde gebruik te kunnen maken van door een inlichtingen- en veiligheidsdienst vergaarde informatie.

De vraag van deze leden naar de omvang van de betekenis van de wettelijke bronbescherming bij de toepassing van alle dwangmiddelen beantwoord ik bevestigend. De doorwerking van de bronbescherming is vormgegeven in onderdeel A van dit wetsvoorstel, waar het nieuwe artikel 218a wordt toegevoegd aan de dwangmiddelen, als gevolg waarvan in de praktijk bij de toepassing uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met de positie van de verschoningsgerechtigden (inbeslagneming, uitlevering van voorwerpen, doorbreking van briefgeheim, opnemen van vertrouwelijke communicatie, onderzoek in geautomatiseerde netwerken). Voor de regeling van bronbescherming in het wetboek is zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande regeling van erkende verschoningsgerechtigden. De regeling kon in zoverre niet geheel op gelijke leest worden geschoeid, omdat het niet om afscherming van vertrouwelijke informatie in het algemeen gaat, maar voornamelijk om afscherming van de herkomst van de informatie en de identiteit van de bron. Dit is in afwijking van de ratio van de geheimhoudingsplicht van de geheimhouders bedoeld in artikel 218 Sv die niet behoeven te verklaren over wat hen in hun specifieke hoedanigheid in vertrouwen is meege-deeld. Het is immers juist de bedoeling van de bron en degene die de informatie in de publiciteit brengt dat deze openbaar wordt gemaakt. Ook de laatste vraag van deze leden naar de toepasselijkheid van de voorgestelde regeling op overheidsdiensten die zich met opsporing bezighouden (zoals de FIOD) beantwoord ik bevestigend. Voor zover deze diensten zich bezighouden met de opsporing van strafbare feiten onder leiding van het openbaar ministerie, zijn zij gebonden aan de regels van het Wetboek van Strafvordering. Uit dien hoofde zijn ambtenaren van de FIOD ook opsporingsambtenaar in de zin van artikel 141 Sv. Voor zover zij andere wettelijke taken (bij voorbeeld ten behoeve van de naleving van fiscale voorschriften) uitoefenen is andere regelgeving van toepassing (zoals die op toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen).

De stelling van de regering is dat de codificatie van het recht op bronbescherming geen inhoudelijke wijziging in het recht op bronbescherming zal meebrengen, vergeleken met de huidige situatie waarin de Hoge Raad in diens nadere uitleg van de EHRM-uitspraak inzake Goodwin bij gelegenheid van zijn arrest van 10 mei 1996, het bestaan van het recht op bronbescherming voortvloeiend uit artikel 10 van het EVRM erkend heeft. Ook de wijze waarop is geformuleerd dat het recht op bronbescherming in uitzonderlijke gevallen op last van de rechter mag worden doorbroken vloeit voor uit de jurisprudentie en doet aan de omvang van de bestaande bescherming niet af of toe. Rechters kunnen deze uitleg zelfstandig en rechtstreeks hanteren. De zaken waarin het EHRM tot de conclusie kwam dat er schending was van artikel 10 EVRM, zagen primair op gebreken in de toepassing (het te snel overgaan tot of handhaving van gijzeling en het ontbreken van een wettelijke plicht tot voorafgaande toetsing door de rechter van een beroep op bronbescherming) en niet op het ontbreken van een wettelijke vastlegging van het recht op bronbescherming. Niettemin is zeker na enig tijdsverloop codificatie van belang in verband met de kenbaarheid en rechtszekerheid.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven eveneens het belang van een wettelijke omschrijving van het recht op bronbescherming, maar hebben twijfels over de voorgestelde uitbreiding van de kring van personen die een beroep op bronbescherming kunnen doen. Zij zagen liever een



beperking van deze groep. Op de nadere vragen van deze leden zal ik in het desbetreffende onderdeel te bestemder plaatse nader ingaan. Voor de belangstelling van de leden van de fracties van de PVV en D66, waarmee zij van dit wetsvoorstel kennis hebben genomen zeg ik graag dank. De leden van de D66-fractie zijn het geheel eens met de wettelijke verankering van het recht op bronbescherming langs de lijnen van de EHRM-jurisprudentie, vooral ook met het oog op de rol van de persvrijheid en het belang van vrije nieuwsgaring in een democratische rechtsstaat. Hun nadere vragen zullen in het navolgende worden beantwoord.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat de wettelijke bronbescherming zich beperkt tot specifieke overheidsdiensten als het OM, de politie, de AIVD en de MID en vragen waarom niet wordt gewaarborgd dat andere overheidsdiensten als de FIOD zich hieraan moeten houden. De opname van het recht op bronbescherming in het Wetboek van Strafvordering verzekert dat al degenen die zich in het kader van hun opsporingstaak met het verzamelen van gegevens bezighouden zich aan de regels van het wetboek met betrekking tot het optreden tegen verschoningsgerechtigden moeten houden. Dat betekent dat deze regels ook op alle bijzondere opsporingsdiensten (waaronder de FIOD) bij de uitvoering van hun opsporingstaak van toepassing zijn. Het wetsvoorstel van de Minister van BZK tot wijziging van de Wiv2002 in verband met de invoering van een onafhankelijke bindende toets voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten, welke gericht is op het achterhalen van hun bronnen, is gericht op de normering van het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van hun specifieke taken. In het algemeen geldt dat bewijsuitsluiting aangewezen kan zijn als doelbewust met het oog op het buiten toepassing blijven van strafvorderlijke waarborgen geen opsporingsbevoegdheden worden aangewend teneinde gebruik te kunnen maken van door een inlichtingen- en veiligheidsdienst vergaarde informatie (vgl. noot B.F. Keulen bij Hoge Raad 2 december 2014, NJ 2015, 87).

Het onderhavige wetsvoorstel waarborgt dat alle opsporingsambtenaren zich moeten houden aan de regels die daarover in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen.

Deze leden vragen naar een reactie op de kritiek van het Genootschap van Hoofdredacteuren dat het voorliggende wetsvoorstel niet de bescherming biedt die voortvloeit uit de jurisprudentie van het EHRM. De heer Gelauff heeft tijdens het ronde tafelgesprek dat op 4 december 2014 door de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie over het onderhavige wetsvoorstel werd gehouden inderdaad dit standpunt ingenomen. Ik teken daarbij aan dat een deel van zijn kritiek betrekking had op het voorstel tot wijziging van de Wiv2002, waar het primair gaat om het achterhalen van bronnen. Het doel van dit wetsvoorstel is evenwel om aan te geven welke grenzen worden gesteld aan het strafrechtelijk optreden tegen personen met een recht op bronbescherming en in welk geval sprake kan zijn van een doorbreking van dat recht, dat zoals erkend geen absoluut recht is. Voor het overige merk ik op dat aan de EHRM-jurisprudentie geen directe indicatie is te ontleen over de vraag wie als journalist of als bron kan worden aangemerkt. Wel zijn de beschouwingen over het belang van de pers in een democratische samenleving in de context van de vrijheid van meningsuiting van het EHRM in de toelichting als uitgangspunt genomen. Ik verwijs in het bijzonder naar het voorgestelde artikel 218a, tweede lid, waarin voor het doorbreken van het recht op bronbescherming een hoge drempel wordt opgeworpen, die is ontleend aan de jurisprudentie van het EHRM (het arrest inzake *Godin vs. het VK*). Het gaat erom dat alleen indien er sprake is van een zwaarder wegend maatschappelijk belang dat onevenredige schade wordt toegebracht, beantwoording van vragen door een persoon die aanspraak maakt op bronbescherming niet achterwege mag blijven.

De beperkingen die op grond van artikel 10 EVRM aan de vrijheid van meningsuiting worden gesteld, zijn als volgt ingevuld. Beperkingen kunnen worden aangebracht:

- ter bescherming van één of meer van de in artikel 10, tweede lid, EVRM genoemde belangen: de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van gezondheid en de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van andere, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag of de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen;
- op grond van bevoegdheden die bij de wet zijn voorzien;
- de aard van het (vermoedelijk) bedreigde belang en de mate waarin dat wordt bedreigd het gebruik van die bevoegdheden kan rechtvaardigen;
- het oordeel dat ter bescherming van het (vermoedelijk) bedreigde belang moet worden opgetreden op een voldoende feitelijke basis berust, en
- de door toepassing van deze bevoegdheid veroorzaakte inbreuk op het journalistieke verschoningsrecht de toets aan proportionaliteit en subsidiariteit kan doorstaan, waarin besloten ligt dat het voorgenomen gebruik van de inbreuk makende bevoegdheid in redelijkheid als onvermijdelijk kan worden beschouwd.

Ik ben van oordeel dat uit artikel 218a, tweede lid, voldoende blijkt dat er niet alleen sprake moet zijn van een zwaarder wegend maatschappelijk belang dan dat van de bronbescherming dat volgens het EHRM per definitie al zeer zwaar weegt, maar ook dat aan dat belang onevenredige schade zou worden toegebracht als de desbetreffende informatie niet voor de rechter beschikbaar zou komen in het kader van het strafrechtelijke onderzoek dat onder zijn leiding plaatsvindt.

De conclusie van het Genootschap van Hoofredacteuren dat met dit wetsvoorstel onvoldoende bescherming tegen inbreuken op de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd in artikel 10 EVRM wordt geboden, kan ik gelet op het voorgaande dan ook niet delen en ik acht deze ook onjuist. De leden van de CU-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen algemeen recht op bronbescherming bevat, maar wel per dwangmiddel regelt of daarop beroep mag worden gedaan. Het wetsvoorstel volgt de bestaande systematiek bij het toekennen van het verschoningsrecht. In artikel 218 is een regeling opgenomen waarin wordt bepaald dat personen met een bijzondere geheimhoudingsplicht bevoegd zijn zich te verschonen van het beantwoorden van een vraag gesteld door een rechterlijke ambtenaar. Deze regeling geldt voor personen die als getuige worden gehoord door de rechter-commissaris, maar is ook van toepassing als de rechter op de terechtzitting getuigen hoort. Voor een aantal dwangmiddelen is telkens separaat bepaald of deze mogen worden uitgeoefend ten aanzien van iemand die als bijzondere geheimhouder is erkend. De enkele bepaling dat iemand niet hoeft te verklaren over wat een patiënt hem als arts heeft toevertrouwd zou zinledig worden, indien de informatie die de arts in zijn patiëntendossier heeft opgeslagen via inbeslagneming of een vordering tot uitlevering kan worden achterhaald. Ik zie geen aanleiding voor verduidelijking van deze stand van zaken.

Deze leden informeren ook naar de toepasselijkheid van de bepalingen betreffende bronbescherming in hoger beroep. Op grond van de schakelbepaling van artikel 415 zijn de bepalingen van artikel 290, derde lid, en 217-219a, respectievelijk uit het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg en het vooronderzoek reeds van toepassing. Aanvullende waarborgen teneinde te voorkomen dat de betwiste informatie alsnog beschikbaar komt zijn derhalve niet nodig.



De leden van de GroenLinks-fractie menen in de afgelopen jaren een toename van het strafvorderlijk optreden tegen journalisten te hebben waargenomen en uiten daar hun zorg over. Zij benadrukken het belang van de journalistiek in een democratische rechtsstaat en onderschrijven de noodzaak van wettelijke verankering van het recht op bronbescherming. Vooralsnog kan ik de waarneming dat er sprake is van een toename van strafvorderlijk optreden tegen journalisten niet delen. Mijn indruk is eerder dat de bestaande aanwijzing van het College van procureurs-generaal uitdrukkelijk maant tot grote terughoudendheid bij het optreden tegen journalisten en dat dit beleid in de praktijk ook wordt uitgevoerd. Hoewel deze leden blij zijn met het wetsvoorstel, zien zij graag nog een verdere verruiming tegemoet van de groep publicisten die een beroep op bronbescherming zou mogen doen. Ook menen zij dat het wetsvoorstel zich moet uitstrekken tot alle overheidsdiensten die zich met onderzoek en opsporing bezighouden. In het antwoord op soortgelijke vragen die de leden van de PvdA-fractie hiervoor stelden, heb ik meege-deeld dat deze regeling van toepassing is op alle onderzoek dat ter opsporing van strafbare feiten wordt verricht, maar dat dat niet geldt voor overig onderzoek dat door overheidsdiensten in het kader van de hun opgedragen taken – los van strafrechtelijk onderzoek – wordt verricht. Dat laatste gaat het bestek van het onderhavige wetsvoorstel en dat van het voorstel tot wijziging van de Wiv2002 te buiten.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat het wetsvoorstel niet zozeer een veranderde visie op de bestaande praktijk inhoudt, maar meer een codificatie van bestaande praktijk en jurisprudentie. Zij vragen naar de daadwerkelijk toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Zoals hiervoor reeds in antwoord op daartoe strekkende vragen van de leden van de SP-fractie vermeld, is de erkenning van de bronbescherming in het wetboek inderdaad een bevestiging van de bestaande stand van zaken. Van codificatie gaat evenwel ook rechtszekerheid en bestendiging uit, terwijl voor de uitbreiding van de doorwerking bij de dwangmiddelen gelet op de uitspraak van het EHRM inzake Sanoma een aanvullende wettelijke voorziening nodig was. Onverlet blijft dat de EHRM-jurisprudentie geen ondubbelzinnig uitsluitsel geeft over degene die als journalist terecht aanspraak kan maken op bronbescherming. In de zaken die tot nu toe aan het oordeel van het Hof zijn onderworpen was de status van de klager geen onderwerp van overweging. De lidstaten van de Raad van Europa die tot wettelijke regeling zijn overgegaan hebben (zoals blijkt uit de Belgische en Duitse bepalingen) geen uniforme omschrijving gekozen.

## **2. Reikwijdte van het wetsvoorstel**

### *a. Omschrijving van het beroep van journalist*

Waarom, zo vragen de leden van de VVD-fractie, is niet volstaan met een toevoeging aan het wetboek van de regeling van de inbeslagneming die strekt tot voorafgaande rechterlijke toetsing van het binnentreden en doorzoeken van kantoren van geheimhouders, in het licht van de bestaande jurisprudentie op artikel 10 van het EVRM. Mijn ambtsvoorganger meende dat in de bestaande jurisprudentie voldoende aanknopingspunt kon worden gevonden voor een codificatie van het recht op bronbescherming, ook naar aanleiding van daartoe strekkende verzoeken van woordvoerders uit de toenmalige Tweede Kamer en verschillende vertegenwoordigers van de beroepsgroep. Ik deel de opvatting dat de tijd daarvoor nu wel rijp is, mede gelet op de noodzaak om beperkingen van het grondrecht van vrijheid van meningsuiting bij formele wet te stellen. De uitleg van dit grondrecht is in lijn met die van het recht op vrije meningsuiting in artikel 10 EVRM. In tegenstelling tot de situatie die intrad na het arrest van de Hoge Raad uit 1996

(NJ 1996, 591) en die aanleiding was voor de intrekking van het initiatiefvoorstel van de heer Jurgens (Kamerstukken 23 133), geeft codificatie rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Op de vraag van deze leden naar de meerwaarde van de toevoeging van het woord «publicist» aan de personen die een recht op bronbescherming zouden moeten hebben, ben ik hiervoor in het begin van deze paragraaf, mede naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie, al ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie bepleiten om in de wetten, waarvan nu wijziging wordt voorgesteld in verband met bronbescherming een uniform begrip van journalist op te nemen en dat breed en open te definiëren. Uiteraard heeft het kabinet onder ogen gezien of in beide wetten niet met hetzelfde begrip kon worden volstaan. Niettemin bleek dat de wijze waarop de bevoegdheid ten aanzien van de beoogde kring van personen in de desbetreffende wetten wordt toegepast zodanig samenhangt met de wijze waarop de bevoegdheden binnen die verschillende wettelijke context worden uitgeoefend dat een gemeenschappelijke noemer niet eenvoudig was te vinden. De wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend is hoge mate afhankelijk van de doelstelling waarvoor zij in de wet is toegekend en de wettelijke taken die de verschillende diensten en functionarissen moeten verrichten. Dat geldt in het bijzonder voor de wijze waarop de bij een persoon met een bijzondere geheimhoudingsplicht achterhaalde gegevens al dan niet in de openbaarheid worden gebracht en met welk doel de gegevens uiteindelijk kunnen worden benut. Wij hebben onderkend dat in het kader van de Wiv2002 gelet op de opdracht en de wijze van taakuitoefening van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan een beperkter groep bronbescherming zou moeten worden toegekend dan in het kader van het Wetboek van Strafvordering.

In het kader van strafrechtelijk onderzoek kan de vraag aan de orde komen of informatie nodig is van een persoon die aanspraak maakt op bronbescherming en uit dien hoofde niet bereid is mee te delen van welke bron hij de gewenste gegevens heeft verkregen. Aanleiding voor het benaderen van degene die zich op bronbescherming beroept is veelal gelegen in een publicatie van betrokkene. In welke hoedanigheid de schrijver zich ook beroept op bronbescherming is in beginsel niet relevant voor de vraag of het beroep op bronbescherming moet worden gehonoreerd. Van belang is dat de persvrijheid in een democratische samenleving niet onnodig wordt beperkt doordat strafrechtelijk wordt opgetreden tegen personen die voor de overheid onwelgevallige gegevens publiceren. Daarbij moet de kring van personen niet alleen beperkt blijven tot degenen van wie evident is dat zij journalist zijn, omdat zij bij voorbeeld werken bij de gevestigde media.

De reden waarom ik niet heb gekozen voor de definities zoals deze in België en Duitsland in de wet zijn opgenomen is dat ook in deze definities wordt gekozen voor de beroepsmatige benadering. In Duitsland gaat het om personen die beroepsmatig handelen; in België om een definitie van de journalist: personen die als zelfstandige of loontrekkende werkzaam zijn als journalist en regelmatig een rechtstreekse bijdrage leveren aan berichtgeving. Hiervoor heb ik uiteengezet waarom de vraag of iemand voor zijn bijdrage aan het publieke debat een beloning ontvangt niet doorslaggevend mag zijn voor een geslaagd beroep op bronbescherming in strafzaken. Tegen deze achtergrond acht ik aanpassing niet wenselijk. Ik wil dan ook niet op voorhand uitsluiten dat personen afkomstig van een NGO onder omstandigheden ook een beroep op bronbescherming kunnen doen, indien zij iets publiceren op basis van gegevens die ter beschikking zijn gesteld door een bron wiens identiteit niet bekend moet worden. Niet ongebruikelijk is immers dat personen regelmatig publiceren in bladen of nieuwsbrieven die door een dergelijke organisatie worden verspreid en dat zij als zodanig deelnemen aan het publieke debat. Het

onderhavige wetsvoorstel biedt hier voor voldoende ruimte. Ik zeg dit ook met verwijzing naar vragen gesteld door de leden van de GroenLinks-fractie.

Deze leden informeren naar de specifieke rol van de heer Patrick Alley, voorzitter van de NGO Global Witness en diens mogelijke verschoningsrecht. Ik heb daarover in de gepubliceerde rechtspraak één overweging aangetroffen en wel in het arrest van het gerechtshof te Den Haag van 10-03-2008, NJ 2008, 469. Naar aanleiding van de klacht van de raadsvrouw dat is nagelaten enig onderzoek te doen naar de grondslag van de beschuldigingen die door (onder meer) Global Witness jegens de verdachte werden geuit, terwijl de Nationale Recherche de in de loop van het opsporingsonderzoek afgelegde verklaringen op geen enkele wijze op haar betrouwbaarheid en feitelijke juistheid heeft getoetst en structureel heeft geweigerd aan daartoe strekkende verzoeken van de verdediging gevolg te geven, overweegt het Hof: «Het onderzoek tegen de verdachte vond zijn start in informatie uit openbare bronnen die ter kennis van de Nederlandse opsporingsorganen was gekomen. Zo kwam de verdachte (mede in verband met het houtkapbedrijf Oriental Timber Corporation – OTC) in het rapport van Global Witness «The Usual Suspects – Liberia's Weapons and Mercenaries in Côte d'Ivoire and Sierra Leone» uit maart 2003 als «belangrijke speler» in de illegale wapenhandel naar voren.» (...) «Van deze informatie vermag het hof niet te beoordelen of deze geheel of gedeeltelijk tot dezelfde bronnen te herleiden valt, zoals de verdediging vermoedt. In ieder geval was zij zodanig concreet dat zij, mede in het licht van de ernst van de feiten die aan de orde werden gesteld en de nationaliteit van de verdachte, de beslissing rechtvaardigde om die beschuldigingen in onderzoek te nemen.» Ik kan hieruit niet afleiden dat door de RC, mogelijk later bij rogatoire commissie een recht op bronbescherming is toegekend. In het arrest van de Hoge Raad van 20 april 2010, NJ 2011, 576, wordt gecasseerd omdat het Hof in zijn eerdere uitspraak een verzoek om twee getuigen als bedreigde anonieme getuigen te doen horen met een onjuiste motivering had afgewezen. Global witness wordt daarin niet genoemd. De Hoge Raad heeft deze zaak verwezen naar het Hof Den Bosch dat nog geen onherroepelijke uitspraak heeft gedaan. Ik kan op grond van deze stukken niet beoordelen of de rechter-commissaris in deze zaak de heer Patrick Alley een recht op bronbescherming heeft toegekend. Kan de rechter aan het geven van toestemming voor de inzet van opsporings- en dwangmiddelen ook voorwaarden verbinden aan opsporingsmethoden of beperkingen stellen aan het af te geven materiaal, en behoeft dit nog nadere wettelijke regeling, zo wilden deze leden voorts nog weten. Op grond van het Sanoma-arrest is thans voorgesteld dat bij inbeslagneming de rechter-commissaris ter plaatse een selectie maakt van de gegevens ten aanzien waarvan een beroep op bronbescherming wordt gedaan. Indien de RC besluit dat het recht op bronbescherming moet worden doorbroken en inbeslagneming geoorloofd is, kan worden bepaald dat de mee te nemen selectie wordt verzegeld totdat de raadkamer zich in het kader van het appel tegen de beslissing van de RC over de vraag of het beroep terecht is gedaan, heeft uitgelaten. Voor de toepassing van bevoegdheden gelden in het algemeen de voorwaarden die daaraan in de wet worden omschreven; deze kunnen anders dan in de gevallen waarin de wet die mogelijkheid biedt, niet nader door de rechter worden gemodificeerd.

Ten slotte vragen deze leden of de bepaling dat er sprake moet zijn van een expliciete wens van de bron om zijn identiteit niet bekend te maken en dat die wens bij de journalist bekend moet zijn, niet onnodig beperkend is, en moet worden geschrapt. In de eerste plaats verwijs ik naar de desbetreffende passage uit de Leidraad voor de journalistiek: «Bronnen. 2.2. De journalist beschermt de identiteit van zijn bronnen aan wie hij vertrouwelijkheid heeft toegezegd, en van de bronnen van wie hij wist of kon weten dat zij hem informatie hebben toegespeeld in de

verwachting dat hij hun identiteit niet zou onthullen.» Ten tweede acht ik het gelet op de risico's die bij het verstrekken van informatie soms voor de bron aanwezig zijn (ontslag, uitsluiting, aansprakelijkheid voor schade), wenselijk dat het oordeel over het verhullen van de identiteit van de bron niet uitsluitend aan de journalist wordt overgelaten. Hij dient er in de contacten met de bron geen misverstand over te laten bestaan welke consequenties het verstrekken van de gegevens kan hebben, ook al heeft de bron deze consequenties wellicht nog niet in volle omvang onder ogen gezien. Gelet op het pleidooi van enkele sprekers tijdens de hoorzitting van uw Kamer om dit onderdeel te laten vervallen, bestaat er in journalistieke kringen geen overeenstemming over deze eis.

De leden van de SP-fractie stellen terecht vast dat publicisten in het voorstel tot wijziging van de Wiv2002 geen recht op bronbescherming hebben. Inderdaad is in het voorliggende wetsvoorstel de reikwijdte van de kring van personen die daarop aanspraak kunnen maken bewust groter. Voor de redenen waarom niet voor eenzelfde kring van personen is gekozen verwijs ik naar mijn hiervoor gegeven uiteenzetting. Deze leden vragen zich af of het mogelijk is dat het OM via de AIVD aan informatie over een bron kan komen, terwijl het daartoe op basis van het Wetboek van Strafvordering niet toe gerechtigd zou zijn. Het zou onjuist zijn dat op verzoek van het OM door de AIVD toepassing wordt gegeven aan bevoegdheden die het OM zelf niet heeft. Dat is ook in geen deele beoogd en de voorgestelde wettelijke bepalingen laten daartoe ook geen ruimte. Wel is juist dat de AIVD aan het OM informatie kan verstrekken indien de AIVD in het kader van zijn taakuitoefening en de door daarvoor in de wet toegekende bevoegdheden kennis krijgt van strafbare feiten, waarna strafrechtelijk onderzoek zou moeten worden verricht. Deze informatie wordt dan in de vorm van een ambtsbericht aan de Landelijk officier van justitie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstrekt.

De leden van de SP-fractie informeren naar de kring van personen die als publicist wordt aangeduid en welke grenzen daarbij gehanteerd kunnen worden. Dit begrip is toegelicht met een verwijzing naar de feitelijke werkzaamheden en publicaties, waarbij voorts moet worden bedacht dat het hier slechts gaat om publicaties die een rol spelen in het maatschappelijk debat in het kader van vrije nieuwsgaring of berichtgeving. Het gaat niet om informatie van en over personen die in de «social media» al dan niet regelmatig verslag doen van hun eigen zielenroerselen, opvattingen en andere wederwaardigheden. Niet valt in te zien waarom uitingen van personen die zelf de openbaarheid van de «social media» verkiezen onder bronbescherming zouden moeten vallen. Aanvullende bescherming is wel geboden voor personen die ten behoeve van het publieke debat gegevens ter beschikking stellen aan vertegenwoordigers van een NGO en wetenschappers, van wie niet kan worden gezegd dat zij de journalistiek beroepsmatig beoefenen. Het gaat hierbij evenmin om werkzaamheden die tegen betaling worden verricht; er is geen klemmende reden waarom in degenen die deelnemen aan het publieke debat door het ter beschikking stellen van gegevens en informatie een scheiding aan te brengen in personen die daaraan beroepsmatig deelnemen en degenen die dat op persoonlijke titel of uit hoofde van een andere functie doen. Ik sluit daarbij niet op voorhand politici, medewerkers van de wetenschappelijke bureaus of andere medewerkers van politieke partijen uit. Hierover stelden de leden van de GroenLinks-fractie ook eenzelfde vraag, die hiermee is beantwoord.

Ook de bron zou dan meer bescherming genieten als hij informatie verstrekt aan een beroepsmatige journalist dan aan een andere publicist. Vanuit het belang van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving ligt een beperking van de personen met een recht op bronbescherming aan de hand van hun beroepsuitoefening niet in de rede.

De vraag van deze leden of het OM de gewenste informatie via een omweg, dat wil zeggen door het benaderen van medewerkers van journalisten en publicisten aan wie geen rechtstreeks recht op bronbescherming is toegekend, kan verkrijgen, beantwoord ik ontkennend. Deze mogelijkheid bestaat evenmin bij de bestaande verschoningsgerechtigden: dat recht zou immers illusoir worden als de informatie zou kunnen worden opgevraagd bij secretariaatsmedewerkers, documentalist en vergelijkbaar ondersteunend personeel.

Tegen deze achtergrond opperen deze leden dat in de wet zou kunnen worden afgezien van het opnemen van een nadere kwalificatie van de persoon die informatie in het publieke debat brengt. Daarmee wordt weliswaar recht gedaan aan het belang van de vrije nieuwsgaring, maar van een verantwoordelijk en zorgvuldig publicist mag worden verwacht dat hij een aantal journalistieke normen naleeft; hij dient daarvan blijk te geven in publicaties. Het verstrekken van een opdracht aan de rechter om in het concrete geval na te gaan of de auteur van een publicatie in het kader van nieuwsgaring recht op bronbescherming heeft zonder dat hem enig houvast voor de interpretatie daarvan wordt aangereikt acht ik niet wenselijk. Ik merk op dat een aantal zorgen over de afgrenzing van de beroepsgroep «journalist» is geuit door personen uit die beroepsgroep; een door hen gewenste overname van de definitie uit de aanbevelingen van de Raad van Europa leidt ertoe dat bronbescherming uitsluitend toekomt aan de personen die de nieuwsgaring beroepsmatig uitoefenen. Andere deelnemers aan het publieke debat worden daarmee uitgesloten. Evenmin blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM waarom een afgrenzing tussen de beroepsmatige journalistiek en de overige personen die in het kader van nieuwsgaring deelnemen aan het publieke debat noodzakelijk is, met dien verstande dat zij zich hebben gedragen als een verantwoordelijk publicist.

Deze leden uiten hun zorg over de mogelijkheid om het recht op bronbescherming te omzeilen door de betrokken journalist of publicist als verdachte van een strafbaar feit aan te merken. Ik merk op dat in dergelijke gevallen een redelijk vermoeden van een strafbaar feit aanwezig moet zijn en dat betrokkene als verdachte zwijgrecht heeft; indien er sprake is van een onterechte verdenking die niet in een vervolging eindigt, zal schadevergoeding aan de orde zijn.

De leden van de CDA-fractie bepleiten het zoeken van aansluiting bij de striktere uitleg van het begrip journalist zoals is opgenomen in de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Wiv2002. Deze leden gaan eraan voorbij dat de bevoegdheden met betrekking tot het doorbreken van bronbescherming in het kader van verschillende wetten door verschillende ambtenaren met verschillende taken worden uitgeoefend. Ook de rol van degene ten aanzien van wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend is een andere. Als de bevoegdheid uit de Wiv2002 wordt uitgeoefend zal de betrokkene daar pas achteraf van in kennis worden gesteld. Degene die door de rechter als getuige in een strafzaak wordt opgeroepen of bij wie inbeslagneming plaats vindt kan zich meteen op zijn recht op bronbescherming beroepen en dit aan de rechter voorleggen. Vervolgens vindt derhalve een ruimere belangenafweging plaats, waarbij de belanghebbende zelf zijn standpunt kan bepleiten. Ik zie niet in waarom dit tot een verschuiving van toepassing van bevoegdheden van het openbaar ministerie naar de inlichtingendiensten zou leiden. Ook al zou er sprake zijn van een rechtmatige uitoefening van de bevoegdheid in het kader van de Wiv2002, dan rechtvaardigt dit niet zonder meer dat het resultaat daarvan in een ambtsbericht wordt neergeslagen en ter beschikking gesteld van het openbaar ministerie. Nog minder aannemelijk is dat de diensten hiertoe bereid zouden zijn op basis van een enkel verzoek van het openbaar ministerie of indien de toepassing van de bevoegdheid op grond van de Wiv2002 niet leidt tot een verdenking van een strafbaar feit.



Deze leden kunnen de keuze voor uitbreiding tot publicist niet onderschrijven en verwijzen naar de geuite kritiek door verschillende vertegenwoordigers van organisaties van journalisten bij gelegenheid van het rondetafelgesprek op 4 december 2014 bij de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie in uw Kamer. Ik verwijs deze leden naar de inleiding van deze nota, waarin ik op dit punt uitvoerig ben ingegaan.

Anders dan deze leden zie ik de noodzaak om vooral recht te doen aan de ratio van de toekenning van bronbescherming, namelijk dat in een vrije democratische samenleving iedereen de mogelijkheid moet hebben ten behoeve van het publieke debat informatie over maatschappelijke misstanden te verstrekken. Dit lijkt mij geen verkeerde of onbegrijpelijke keuze. Indien deze informatie in het kader van nieuwsgaring wordt gepubliceerd, moet het voor de autoriteiten niet zonder meer mogelijk, maar ook niet uitgesloten zijn om daarop te reageren met het achterhalen van de bron en justitieel optreden tegen de bron en degene die publiceert. Uit de EHRM-jurisprudentie blijkt immers dat het Europees Hof het belang van bronbescherming vooronderstelt en alleen mogelijkheid voor het doorbreken van bronbescherming ziet als er een zwaarwegend ander belang mee gediend is. Tegen deze achtergrond acht ik het – bovendien gelet op de bestaande terughoudendheid die reeds volgens vast beleid door politie en openbaar ministerie ten opzichte van journalisten wordt betracht – terecht dat een beperking van de waarheidsvinding als de onderhavige slechts onder toezicht en met instemming van de rechter kan plaatsvinden. De afbakening die door het EHRM is gemaakt in de zin dat toepassing van dwangmiddelen die gevaar kan opleveren voor de vrijheid van meningsuiting terughoudend moet zijn maar niet onmogelijk, is reeds uitvoerbaar gebleken, zonder dat de waarheidsvinding in strafzaken daarmee ernstig in het gedrang kwam. De uitbreiding tot publicist zie ik dan ook als een betrekkelijk kleine doch nuttige uitbreiding van de kring van personen die aanspraak op bronbescherming mogen maken; deze zal de praktijk niet voor grote problemen stellen, maar wel recht doen aan de vrijheid van meningsuiting. In de eerste plaats niet omdat het in een betrekkelijk gering aantal gevallen nodig zal zijn om een rechterlijke toetsing te laten plaatsvinden voor de toepassing van dwangmiddelen. In de tweede plaats kan het bestaan van publicaties in het huidige tijdsgewricht met de bestaande zoekmachines in open bronnen gemakkelijker worden achterhaald dan het verkrijgen van informatie over de vraag of iemand voor zijn publicaties enige vorm van beloning ontvangt.

Ten aanzien van de personen die onder het begrip publicist kunnen vallen, kan ik verwijzen naar de omstandigheid dat op de hiervoor aangegeven wijze achterhaald kan worden dat zij enige publicatie op hun naam hebben staan met informatie relevant voor het publieke debat. Het moet dan niet gaan om de enkele weergave van persoonlijke opvattingen, meningen of waarderings, maar om de publicatie van nieuwsfeiten. Daarvoor is een nadere afbakening van deskundigen of limitatieve opsomming, waarnaar deze leden vragen, nodig noch mogelijk; voldoende is dat uit enige publicatie blijkt dat betrokkene eerder een bijdrage aan het publieke debat heeft geleverd. Voor zover het gaat om personen die nog geen publicatie op hun naam hebben staan, zal het aankomen op de toetsing door de rechter van de aannemelijkheid van het beroep op bronbescherming dat zij doen als zij tegen de toepassing van een dwangmiddel tegen hen opponeren. Het is in het algemeen, zoals deze leden bekend zal zijn, moeilijk – zo niet onmogelijk – te treden in de motieven die eenlingen hebben en die hun gedrag inspireren voordat zij deze aan de buitenwereld kenbaar hebben gemaakt. De schatting van deze leden dat het voor de politie en het OM nagenoeg onmogelijk zou worden om bronnen te achterhalen die worden genoemd in wetenschappelijke publicaties van publicisten, anders dan in het geval die bronnen worden aangehaald door «echte» journalisten, kan ik niet onderschrijven. Voor zover deze problematiek die zich nog niet eerder heeft voorgedaan,



aanwezig is, geldt zij voor beide categorieën en wijzigt niet door uitbreiding.

Voor de validiteit van een beroep op bronbescherming is naar mijn oordeel de wijze waarop de publicist zijn informatie in de openbaarheid heeft gebracht, in het bijzonder het door hem gekozen medium, niet relevant, net zoals bij journalisten (film, blogs, websites).

Deze leden merken voorts terecht op dat in het geval strafvorderlijk optreden tegen een publicist wordt overwogen, het raadplegen door de rechter-commissaris van een vertegenwoordiger van de beroepsgroep waartoe de betrokkene behoort, niet effectief zal zijn. Ook deze situatie wijkt echter niet af van die van een free-lance journalist die niet aan een van de gevestigde media is verbonden, geen eigen of zelfstandige werkruimte heeft en niet is aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Journalisten. De mogelijkheid dat de rechter-commissaris zich ter plaatse laat voorlichten door een vertegenwoordiger van de beroepsgroep over de wijze waarop leden van die beroepsgroep – niet alleen journalisten, maar ook de overige geheimhouders bedoeld in artikel 218 – hun beroep plegen uit te oefenen, kan wel bijdragen aan een betere beoordeling van het beroep op bronbescherming of verschoningsrecht. Dit heeft zich in de praktijk reeds bewezen bij optreden tegen advocaten en notarissen.

Deze leden vragen hoe de keuze voor uitbreiding van het begrip journalist zich verhoudt tot de jurisprudentie van het EHRM die uitsluitend betrekking had op personen die buiten twijfel journalist waren. De omstandigheid dat het EHRM nog geen uitspraak heeft gedaan over de vraag of een publicist in een concrete zaak aanspraak mag maken op bronbescherming, laat onverlet dat deze gelet op de hiervoor aangegeven belangenafweging (vrijheid van meningsuiting, nieuwsgaring, opsporing en vervolging) wel zou kunnen worden toegekend. Uit die omstandigheid kan in ieder geval niet de conclusie worden getrokken dat publicisten er om die reden ook nooit recht op zouden kunnen hebben en evenmin dat de lidstaten de bescherming niet zouden kunnen verbreden.

Om de hier bovenstaande redenen kan geen schatting worden gemaakt van het aantal publicisten dat voor een beroep op bronbescherming in aanmerking kan komen. Datzelfde geldt mutatis mutandis voor de groep van «beroepsmatige» journalisten, omdat er geen zicht bestaat op de omvang van de beroepsgroep (journalisten die in loondienst werken, freelancers). Daarbij moet voorts worden aangetekend dat de aard van de feitelijke werkzaamheden die worden verricht het niet waarschijnlijk maakt dat in beide categorieën veelvuldig een beroep op bronbescherming zal worden gedaan.

Deze leden informeren ten slotte naar de personen die niet de kwaliteit bezitten van degene die zich op bronbescherming kan beroepen, maar ten aanzien van wie geen bevoegdheden mogen worden toegepast die dit recht obsoleet zouden maken. Zij vragen of dit ook kan gelden voor stagiaires of vrijwilligers. Ik beantwoord deze vraag bevestigend in die zin dat het primair gaat om degene die een eigen recht op bronbescherming of verschoningsrecht heeft en die zich daarop beroept. Dit is inmiddels ook vaste jurisprudentie. De persoon die een afgeleid recht heeft, heeft weliswaar geen eigen recht, maar het is ook niet aan politie en openbaar ministerie om dit recht zo te omzeilen dat het feitelijk geen betekenis meer heeft. Ik merk op dat hetzelfde reeds geldt voor de ondersteuning van de overige geheimhouders als secretariaatsmedewerkers, doktersassistenten, verpleegkundigen en (juridische) medewerkers op advocaten- of notariskantoren die niet als advocaat zijn ingeschreven of als notaris benoemd. Een nadere wettelijke regeling van deze materie is naar mijn oordeel niet noodzakelijk.

Voor een toelichting op de keuze die ik heb gemaakt voor de kring van degenen die een beroep op bronbescherming mogen doen, verwijst ik

naar mijn antwoord op de eerdere vragen van deze leden naar een nadere verantwoording hiervan.

De leden van de PVV-fractie vragen naar het nut en de noodzaak van de voorgestelde uitbreiding van de kring van personen die een beroep op bronbescherming kunnen doen. Korthedshalve verwijs ik naar mijn antwoord op dezelfde vraag die is gesteld door de leden van de CDA-fractie. De leden van de PVV-fractie willen weten of het ontbreken van dit recht thans door wetenschappers als een gemis wordt ervaren. Deze wens is nog niet uitdrukkelijk vanuit deze groep vernomen, maar gelet op de in het geding zijnde belangen is goed voorstelbaar dat te gelegener tijd een beroep op bronbescherming uit deze groep zal worden gedaan. Met de motivering dat het beroep nu eenmaal uitsluitend kan worden toegekend aan «beroepsmatige» journalisten wordt naar mijn oordeel geen recht gedaan aan de belangen die met de erkenning van bronbescherming en de persvrijheid in het geding zijn. Een bron die beschikt over voor het publieke debat relevante informatie over maatschappelijke misstanden zou zich er dan op voorhand van moeten vergewissen dat hij deze ter beschikking stelt aan een beroepsmatige journalist, terwijl hij bijvoorbeeld meer vertrouwen heeft in een vertegenwoordiger van een patiëntenforum die regelmatig zonder vergoeding over het specifieke patiëntenbelang publiceert, hetzij in een traditioneel verenigingsblad hetzij op de website van die vereniging.

Hoe vaak komt het voor dat een beroep op bronbescherming wordt gedaan en hoe vaak wordt het afgewezen, willen deze leden weten. Het openbaar ministerie houdt geen afzonderlijke registratie bij van het aantal keren waarin getuigen waren opgeroepen en een incidenteel beroep op bronbescherming werd gedaan. Ik beschik derhalve niet over de kwantitatieve gegevens, waarom deze leden vragen. Wel kan in het algemeen worden meegedeeld dat het bestaande beleid van het OM ten aanzien van het optreden tegen journalisten zeer terughoudend is; derhalve is ook het aantal gevallen waarin een beroep op bronbescherming wordt gedaan uiterst gering.

Op de vraag van deze leden naar de meerwaarde van het vastleggen van bronbescherming in het Wetboek van Strafvordering ben ik hiervoor ingegaan op een vraag van de leden van de VVD-fractie met deze strekking. Korthedshalve verwijs ik naar mijn antwoord daarop. Het verheugt mij dat de leden van de D66-fractie mijn opvatting onderschrijven dat de feitelijke werkzaamheden van een journalist of publicist doorslaggevend dienen te zijn bij de beoordeling van een beroep op bronbescherming. Zij stellen zich terecht op het standpunt dat dit recht niet beperkt dient te zijn tot de klassieke media, en zij zijn zich bewust van de noodzaak van een bredere invulling gelet op het digitale tijdperk met vele mogelijkheden om rechtstreeks bij te dragen aan het publieke debat. Deze leden vragen in dit voetspoor waarom niet is gekozen voor een nog ruimere definitie, zoals die in België is toegepast of voor de definitie uit de aanbevelingen van de Raad van Ministers van de Raad van Europa. In de Belgische wet van 7 april 2005 (Wet tot bescherming van de journalistieke bronnen) bepaalt artikel 2: «De bescherming van de bronnen als bepaald in artikel 3 genieten de volgende personen: journalisten, dus eenieder die als zelfstandige of loontrekkende werkzaam, is alsook ieder rechtspersoon en die regelmatig een rechtstreekse bijdrage levert tot het verzamelen, redigeren, produceren of verspreiden van informatie voor het publiek via een medium.» Anders dan deze leden, ben ik van oordeel dat het in de Belgische definitie niet gaat om een ruimere definitie voor zover deze een verwijzing bevat naar enig inkomen dat uit de daarna genoemde activiteiten wordt verworven. Hiervoor heb ik al uiteengezet waarom de definitie uit de Aanbevelingen niet ruimer is dan de formulering in het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden vragen zich af waarom is gekozen voor de uitbreiding tot de publicist en of de rechter voldoende houvast heeft voor de interpretatie

daarvan, nu dit een nieuw begrip in de wet is en in de ons omringende landen niet in de wet is opgenomen. Ik meen dat met de omschrijving uit het standaardwoordenboek Van Dale: een publicist is iemand die schrijft over politieke en actuele aangelegenheden, al een duidelijke aanwijzing is gegeven. Het gaat erom dat hij zelfstandig en niet als zijn hoofdberoep op gestructureerde en regelmatige wijze in geschrifte een substantiële bijdrage levert aan het publieke debat en de informerende en controlerende functie van de media. Het zal dan veelal gaan over een terrein waarop hij reeds uit andere hoofde deskundig is. Bij twijfel plegen rechters ook de toelichting en de wetsgeschiedenis te raadplegen. De omstandigheid dat in de omringende landen het begrip publicist niet is opgenomen lijkt mij niet in de weg te staan aan het opnemen van dit begrip in een Nederlandse bepaling. Het is aan de lidstaten van de Raad van Europa om te bepalen welke consequenties zij binnen de context van hun eigen wettelijke regelingen aan de jurisprudentie van het EHRM wensen te verbinden, zolang de wijzigingen niet strekken tot een lager niveau van rechtsbescherming dan daaruit kan worden afgeleid; datzelfde geldt voor de aanbevelingen van de Raad van Europa. De door mij voorgestelde wijziging strekt bovendien niet tot een verlaging maar tot een verhoging van dat niveau. Daarom ligt het afzien van de aanvulling omdat de ons omringende landen daartoe nog geen aanleiding zien, naar mijn oordeel niet in de rede.

De toelichting op de keuze om het afgeleid recht op bronbescherming niet in de wet op te nemen, waarom deze leden vragen, heb ik hiervoor al gegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie. Dit vloeit reeds voort uit de bestaande systematiek in het wetboek. Dat geldt nu reeds al voor stagiaires en vrijwilligers op kantoren van de op grond van artikel 218 erkende geheimhouders.

Op welke wijze waarborgt het wetsvoorstel dat onderzoek in strafzaken naar mogelijke bronnen niet wordt gebruikt om publicatie te voorkomen, zo willen deze leden weten. Bij de afweging door de rechter-commissaris die voor het optreden in een dergelijk geval machtiging moet verlenen en een selectie moet maken van het in beslag te nemen materiaal, zal ook de proportionaliteit van het doorbreken van de bronbescherming moeten meewegen. Hoewel het in theorie mogelijk zou zijn om een voorgenomen publicatie door inbeslagneming van het materiaal dat door een bron is verstrekt te verhinderen, zal zich dit in de praktijk niet licht voordoen. Een extra wettelijke voorziening naast het in de Grondwet neergelegde censuurverbod is niet nodig.

De leden van de fractie van de ChristenUnie die vragen naar een toelichting op de reden waarom niet is gekozen voor een bredere uitleg van het begrip journalist verwijs ik naar mijn inleidende opmerkingen dienaangaande in het begin van deze toelichting.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten waarom in dit wetsvoorstel de definitie van journalist uit het initiatiefvoorstel van het toenmalige kamerlid Jurgens (kamerstukken 32 133) niet is overgenomen. De belangrijkste reden om deze definitie (die niet in het wetsvoorstel, doch in de toelichting was opgenomen) is dat deze evenmin recht doet aan de maatschappelijke ontwikkelingen betreffende vrije nieuwsgaring en gericht is op de beroepsmatige journalist.

Deze leden bepleiten een verdere uitbreiding tot alle schrijvers van publicaties in een voor het algemeen publiek toegankelijke vorm van communicatie. Naar mijn oordeel is de uitbreiding tot publicisten – waaronder ook voorvechters en leden van belangenorganisaties kunnen vallen – toereikend. Het is voor de zorgvuldigheid waarmee de opsporing en het openbaar ministerie tegen deze personen kunnen optreden handig als zij beschikken over een concreet aanknopingspunt, waaruit zij de werkzaamheid van een publicist (namelijk eerdere publicaties) kunnen afleiden.

Voorts vragen deze leden waarom is opgenomen dat een bron uitdrukkelijk geheimhouding moet hebben bedongen en of die waardering niet beter aan de journalist of mogelijk de beroepsvereniging kan worden overgelaten. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoord dat ik hiervoor gaf op vragen van de leden van de fractie van de PvdA. Het komt mij voor dat het in eerste instantie aan de bron is om onder ogen te zien wat de consequenties van zijn informatieverstrekking zijn. Vaak zal het om informatie gaan waarvan oorspronkelijk niet de bedoeling is dat zij in de openbaarheid wordt gebracht en die de bron – soms met schending van zijn geheimhoudingsplicht of het vertrouwen van zijn werkgever – ter beschikking stelt. Hij kan zelf het beste beoordelen of hij die consequenties wil aanvaarden. Een voorzichtige benadering van de bron, zoals is opgenomen in de Leidraad voor de Journalistiek, leidt ertoe dat in alle gevallen met de bron moet worden gesproken over de mogelijke gevolgen van publicatie, beoordeel ik zeker als positief. Niettemin dient de waardering van de belangen van de bron niet alleen aan de journalist te worden overgelaten; het is niet ondenkbaar dat de journalist de belangen van de berichtgeving (waaronder het brengen van een primeur) zwaarder laat wegen dan die van de bron.

De leden van de SGP-fractie erkennen dat door de opkomst van allerlei vormen van publicatie de beroepsgroepen niet meer goed kunnen worden gedefinieerd. Zij zijn evenwel beducht dat een ruime omschrijving ertoe leidt dat het aantal personen dat zich op bronbescherming kan beroepen relatief groot zal zijn en het lijkt hun wenselijk dit risico te beperken. Ik merk op dat de omstandigheid dat in theorie veel personen zich op bronbescherming kunnen beroepen, niet betekent dat dit ook op grote schaal zal plaats vinden. In de eerste plaats niet omdat het onderzoek in strafzaken – zo is uit de praktijk sinds 1995 gebleken – niet vaak het optreden tegen journalisten nodig maakt. In de tweede plaats is ook voorzienbaar dat gelet op de aard van hun werkzaamheden slechts een zeer klein aantal van de «erkend beroepsmatige» journalisten een beroep op bronbescherming zal behoeven te overwegen. In redelijkheid valt niet te verwachten dat dit bij de publicisten anders zal zijn.

Deze leden vragen of het mogelijk is om in de wet nadere duiding te geven van de begrippen journalist en publicist; zij denken daarbij aan het opnemen van kwalificaties als professioneel, specifiek deskundig of beroepsmatig. Zoals hiervoor in de aanhef uiteengezet, wordt naar mijn oordeel onvoldoende recht gedaan aan de vrijheid van meningsuiting en het belang van vrije nieuwsgaring als deze wordt verbonden aan de «kwaliteit» van degene die publiceert. Als het gaat om het aan de kaak stellen van een maatschappelijk misstand kan dit in het huidige tijdsgewricht door publicaties van journalisten en publicisten van verschillende kwaliteit, achtergrond en pluimage blijken. Het is niet goed mogelijk om op voorhand aan de hand van objectieve criteria hiervoor nader grenzen te trekken. De aannemelijkheid van het beroep op bronbescherming komt aan de orde in het concrete strafrechtelijk onderzoek over de noodzaak van het achterhalen van de bron. Ook zal de rechter bij de beoordeling van de gegrondheid van het beroep op bronbescherming kunnen beoordelen of de betrokkene al dan niet te goeder trouw heeft gehandeld. De vragen van de leden van de SGP-fractie over de regeling van het zogenaamd afgeleid verschoningsrecht heb ik hiervoor reeds beantwoord. Ik verwijs deze leden daarnaar.

#### *b. Normen van toepassing op deelname aan het publieke debat*

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe rechters in de praktijk zullen beoordelen wanneer er sprake is van iemand die terecht aanspraak maakt op bronbescherming. In het verlengde daarvan vragen zij hoe journalisten en publicisten moeten weten wat hun rechten en plichten zijn en aan welke normen zij moeten voldoen.

Ik stel voorop dat het beroep op bronbescherming eerst en vooral moet worden gezien in de context van een strafzaak waarin een dwangmiddel wordt toegepast tegen een persoon die aanspraak maakt op bronbescherming. Meest waarschijnlijk zal zijn dat iemand die als getuige wordt gehoord weigert te verklaren over de bron van zijn publicatie of dat iemand zich verzet tegen inbeslagneming van materiaal waaruit de bron van zijn publicatie kan blijken. De rechter zal in de eerste plaats moeten beoordelen of het in het belang van de waarheidsvinding essentieel is dat de gewenste informatie in het strafgeding wordt betrokken. Dit is in het nieuwe artikel 218a, tweede lid, zo uitgedrukt dat bij het onbeantwoord blijven van de vraag van de rechter aan een zwaarder wegend maatschappelijk belang een onevenredig grote schade zou worden toegebracht. Voor de vraag of iemand zich terecht op bronbescherming beroept, zal de rechter(-commissaris) eerst nagaan op welke wijze met de publicatie is deelgenomen aan het publieke debat. Het moet gaan om berichtgeving over nieuwsfeiten die meer inhouden dan het geven van een enkele mening of opvatting, waarbij geldt dat de weergave daarvan zo veel mogelijk feitelijke grondslag heeft. Degene die besluit te publiceren dient zich, inderdaad zoals de leden van de CDA-fractie benadrukken, ervan te vergewissen dat zijn informatie correct en betrouwbaar is. Nadere normering zoals het recht van hoor en wederhoor, het recht op goedkeuring en het recht op rectificatie, het beschikken over meer dan één bron, is evenwel binnen de beroepsgroep geen gemeengoed. Ook het EHRM heeft overwogen dat er weliswaar sprake is van «duties and responsibilities» van journalisten, maar heeft tegelijkertijd aangegeven dat deze normen en zelfregulering uitsluitend een zaak van de beroepsgroep en niet van de overheid zijn. De Staatssecretaris van OCW is dit standpunt eveneens toegedaan.

Voor de rechter die moet beoordelen of de geweigerde informatie essentieel is voor de waarheidsvinding staat niet primair voorop of de schrijver aan de normen van goede journalistiek heeft voldaan, maar of het terecht is dat hij in deze concrete zaak het recht op bronbescherming opzij zet door kennis te nemen van de bron. Dit is bij voorbeeld aan de orde als het gaat om de waardering van de betrouwbaarheid van ander bewijsmateriaal. De stelling van de verdediging dat er belastend bewijs valselijk door de politie of een inlichtingendienst in een woning zou zijn gedeponneerd en die berust op een publicatie over een dergelijke operatie, dient onderzocht te worden en kan niet zonder onderzoek worden verworpen met de enkele overweging dat de verdediging haar stelling niet aannemelijk heeft gemaakt. Als er geen andere wegen voor onderzoek openstaan, zal aan de orde zijn of het recht op bronbescherming waarop de desbetreffende journalist zich zal beroepen als het om openbaarmaking van zijn bron gaat, moet worden gehonoreerd of doorbroken.

De leden van de CDA-fractie leiden uit de jurisprudentie van het EHRM af dat bronbescherming uitsluitend toekomt aan journalisten die te goeder trouw handelen met het oog op verstrekking van correcte en betrouwbare informatie, één en ander in overeenstemming met de journalistieke ethiek. Voor de nadere vragen die deze leden hierover stellen, verwijs ik naar de antwoorden opgenomen in de inleiding over de waarde en betekenis van journalistieke normen.

De vraag over de toepasselijkheid van journalistieke standaarden op personen met een afgeleid recht op bronbescherming (ondersteunend personeel), die door deze leden wordt opgeworpen, moet ook worden beantwoord met een verwijzing naar de bestaande regeling voor verschoningsgerechtigden. Het is niet noodzakelijk dat deze personen de desbetreffende kwaliteitseisen onderschrijven; van belang is dat zij niet buiten de verschoningsgerechtigden om benaderd worden teneinde het verschoningsrecht te omzeilen. Dat behoeft geen nadere wettelijke regeling.

Ten slotte vragen deze leden naar de verantwoordelijkheid van de staat om misdrijven te voorkomen. Indien uit een strafrechtelijk onderzoek blijkt dat de informatie van een journalist of publicist over een bron essentieel is om een zeer ernstig strafbaar feit te voorkomen zal de RC dit waarschijnlijk zwaar laten wegen bij de beoordeling van de noodzaak tot doorbreking van het recht op bronbescherming. Dit kan bij voorbeeld aan de orde zijn bij het achterhalen van plannen om verschillende aanslagen te plegen en van de kring van personen die daarbij betrokken is. Daarbij is niet relevant dat het beroep op bronbescherming meteen door de gerechtigde zelf of door iemand met een afgeleid recht wordt gedaan. Op de vragen van leden van de D66-fractie en leden van de fractie van de ChristenUnie over de verhouding tussen het naleven van de ethische beroepsregels en de jurisprudentie van het EHRM ben ik hiervoor ingegaan.

De vraag naar de omvang van de eigen civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid van een persoon voor een publicatie staat los van de vraag of de informatie over de bron zo noodzakelijk is in een strafzaak voor de waarheidsvinding dat de bronbescherming moet worden doorbroken. Bronbescherming kan worden toegekend ook als iemand met een publicatie een strafbaar feit heeft begaan (zoals belediging, discriminatie, opruiing) of als hij daarvoor op grond van het civiele recht aansprakelijk is wegens onrechtmatige daad.

De leden van de SGP-fractie informeren naar de taak van de regering – naast OCW – voor het bevorderen van de beroepsregels. Ik zie voor mijn ministerie hier geen directe taak weggelegd, mede gelet op de hiervoor weergegeven stellingname van het EHRM.

### *c. Mogelijkheid van doorbreking van het recht op bronbescherming*

De leden van de SP-fractie vragen waarom niet net als in Duitsland voor een strikter criterium is gekozen en wijzen er terecht op dat aldaar eveneens de mogelijkheid van doorbreking van de bronbescherming nadat de feiten zijn gepleegd, is opgenomen.

Ik heb niet voor het Duitse voorbeeld gekozen omdat daar een limitatief aantal delicten is opgesomd, waarvoor doorbreking van bronbescherming in abstracto mogelijk wordt geacht. Het komt mij voor dat aan een dergelijke limitatieve opsomming nadelen zijn verbonden op het moment dat in een concrete zaak die niet in die opsomming is opgenomen, de dringende noodzaak zou blijken van doorbreking. De opsomming lijkt op het eerste gezicht ruim: de gevallen waarin de verklaring kan bijdragen aan de opheldering van een misdrijf of indien het strafrechtelijke onderzoek betrekking heeft op een strafbaar feit, waarbij (kort samengevat) de democratische rechtsstaat, de buitenlandse veiligheid of de veiligheid van de staat in gevaar is; een strafbaar feit waarbij de seksuele integriteit van een slachtoffer in het geding is, of er sprake is van strafbare feiten die samenhangen met het onttrekken van onrechtmatig verworven vermogensbestanddelen (witwasoperaties), terwijl die informatie niet op andere wijze binnen een redelijke termijn of met aanzienlijk grotere inspanningen kan worden verkregen. De opsomming is evenwel enigszins willekeurig en ik geef er de voorkeur aan dat de rechter in een concrete zaak zelf de specifieke afweging maakt volgens het criterium dat is neergelegd in het voorgestelde artikel 218a, tweede lid, waarbij het gewicht van bronbescherming van de aanvang al extra zwaar weegt. De reden waarom het Belgische voorbeeld niet is gevolgd is dat doorbreking van bronbescherming daar alleen aan de orde is ter voorkoming van misdrijven. Naar mijn oordeel schiet dit tekort, omdat dit geen ruimte laat voor optreden nadat het misdrijf is gepleegd. De verschillende pleidooien voor dit strikte criterium hebben mij niet uit overtuigd en de jurisprudentie van het EHRM laat daartoe – zoals blijkt uit de Duitse wetgeving – ook ruimte. Artikel 10, tweede lid, EVRM, maakt



beperking van het recht op vrije meningsuiting mogelijk indien zij bij de wet voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit, openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

Het EHRM eist dat een wettelijke voorziening ten aanzien van de mogelijkheid van een inbreuk op journalistieke bronbescherming «effective safeguards» bevat.<sup>1</sup> Het EHRM heeft echter erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht.<sup>2</sup> Het door het EHRM vereiste toetsingskader behorende bij artikel 10 EVRM is opgenomen in het voorgestelde artikel 218a, tweede lid, en kan direct door de rechter worden toegepast. Een dergelijke invulling sluit juist aan bij het vereiste van «effective safeguards» en de richtsnoeren van het EHRM zorgen ervoor dat het toegepaste toetsingskader bij de beoordeling door de rechter voldoende voorzienbaar is. De mogelijkheid van een inbreuk op het recht van journalistieke bronbescherming zoals opgenomen in het wetsvoorstel valt onder het legitieme doel van «prevention of disorder and crime». Dit blijkt o.a. uit de uitspraak *Roemen en Schmit t. Luxemburg*<sup>3</sup>. Het EHRM accepteerde in deze uitspraak dat de inmenging het legitieme doel diende van «the prevention of disorder or crime». In het kader van de belangenafweging refereerde het EHRM later expliciet aan «the prevention and punishment of offences»<sup>4</sup>. Daarnaast kan bijvoorbeeld gewezen worden op de zaak *Stichting Ostade Blade t. Nederland*<sup>5</sup>, waarin het EHRM ook «the prevention of crime» accepteerde als een legitiem doel. In deze zaak was het strafbare feit (bomaanslagen) al begaan.

Bij elke inbreuk op het recht op bronbescherming zal de rechter apart moeten toetsen of de inmenging een «zwaarder wegend maatschappelijk belang» dient. Bij deze toets zal tevens rekening gehouden moeten worden met het proportionaliteitsvereiste. Ook bij een inbreuk na het begaan van het strafbare feit zal het zwaardere toetsingskader behorende bij journalistieke bronbescherming<sup>6</sup> door de rechter toegepast moeten worden.

Ik kom tot de conclusie dat het EVRM zich er volgens de uitleg van het EHRM niet lijkt te verzetten tegen de mogelijkheid van een inbreuk op het recht van journalistieke bronbescherming nadat het strafbare feit begaan is. Nu het toetsingskader dat door de rechters zal worden toegepast in de wet is opgenomen, is de vereiste voorzienbaarheid gewaarborgd. Daarnaast heeft het EHRM expliciet verwezen naar het belang van «the prevention and punishment of offences» in het kader van de belangenafweging. Uiteraard moet bij iedere inmenging wel de belangenafweging gemaakt worden, zoals vastgelegd in de zaak *Goodwin t. het VK*. Bovendien moet opgemerkt worden dat er voldoende voorbeelden zijn van zaken waarin een inmenging juist begaan is na het strafbare feit<sup>7</sup>. In veel van deze zaken is weliswaar soms een schending aangenomen van artikel 10, maar die oordelen waren niet gebaseerd op de vaststelling dat de inbreuk werd gemaakt nadat het strafbare feit was begaan.

<sup>1</sup> *Sanoma Uitgevers BV t. Nederland* (n2).

<sup>2</sup> EHRM, 23 september 1998, *McLeod t. het VK*, appl. nr. 24755/94, paras 41–44.

<sup>3</sup> EHRM, 25 februari 2003, *Roemen en Schmit t. Luxemburg*, appl. nr. 51772/99.

<sup>4</sup> *Idem*, para 58.

<sup>5</sup> EHRM, 27 mei 2014, *Stichting Ostade Blade t. Nederland*, appl nr 8406/06.

<sup>6</sup> Zoals vastgelegd in *Goodwin t. het VK* (n1).

<sup>7</sup> Zie o.a. *Roemen en Schmit t. Luxemburg* (n7); EHRM, 22 november 2007, *Voskuil t. Nederland*, appl. nr. 64752/01; *Sanoma Uitgevers BV t. Nederland* (n2); *Stichting Ostade Blade t. Nederland* (n9).

Met het voorgaande heb ik eveneens de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van D66, van de ChristenUnie en van de SGP beantwoord. Dat geldt ook ten aanzien van de vraag van de leden van de SGP-fractie naar de noodzaak van verdere uitbreiding van de uitzondering van het voorkomen van strafbare feiten. Is deze noodzaak in de praktijk gebleken, zo vragen deze leden. Een dergelijke vraag naar de reikwijdte van een recht dat door het EHRM zelf en de Hoge Raad in zijn uitleg als niet absoluut wordt bestempeld kan niet alleen met een verwijzing naar het verleden worden beantwoord, maar moet ook ruimte bieden voor toekomstige gevallen. De afweging of het maken van een inbreuk op bronbescherming aan de orde is, kan naar mijn oordeel uitstekend aan de rechter-commissaris worden overgelaten. Ik heb er begrip voor dat vanuit de journalistiek gepleit wordt voor een duidelijk richtsnoer, maar journalisten zullen zich erbij moeten neerleggen dat bij de afweging die de rechter in de concrete zaak moet maken het belang van de bronbescherming uitdrukkelijk zeer zwaar weegt, maar dat dat belang vanwege een nog zwaarder wegend belang de bronbescherming kan worden doorbroken. Dit zal niet lichtvaardig geschieden, maar doorbreking kan niet op voorhand worden uitgesloten. Ik wijs erop dat in de regeling is voorgesteld dat er uitdrukkelijk sprake moet zijn van een zwaarder wegend maatschappelijk belang waaraan onevenredig grote schade zou worden toegebracht. Dit is naar mijn oordeel een adequate weerspiegeling van «an overriding requirement in the public interest» uit de vaste EHRM-jurisprudentie (Godin, Voskuil, Financial Times en Sanoma). Dit vloeit voort uit de vaststelling dat het hier geen absoluut recht betreft, maar een recht dat op de hiervoor aangegeven grond kan worden beperkt.

#### *d. Belang van degene die informatie verstrekt*

De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat een bron geen aanspraak kan maken op afscherming als hij niet uitdrukkelijk anonimiteit heeft bedongen en soms zelfs niet weet dat een journalist gebruikt maakt van de verstrekte informatie. Naar hun oordeel is dit begrip van «bron» te beperkt. Zij bepleiten schrapping van deze toevoeging. Deze vraag is eveneens gesteld door de leden van de PvdA-fractie onder 2a van het Verslag; ik verwijs naar mijn antwoord daarop.

De leden van de CDA-fractie menen dat het recht op bronbescherming slechts dient te worden toegekend aan «beroepsmatige journalisten». Dit zou het ook voor de bron eenvoudiger maken om zijn informatie ter publicatie aan te bieden, omdat hij zich niet van de achtergrond van de overige publicisten behoeft te vergewissen. Ook zonder dat de bron van enige kwaliteit van degene aan wie hij zijn informatie verstrekt op de hoogte is, dient hij zich de consequenties van zodanige verstrekking te realiseren. Ook degene die de informatie in de openbaarheid dient zich ervan bewust te zijn welke gevolgen de publicatie voor de bron kan hebben. Dit probleem is niet opgelost met een verwijzing naar journalistieke standaarden waaraan alleen beroepsmatige journalisten zich zouden hebben te houden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de mogelijkheid van verzegeling van informatie gedurende de procedure van gerechtelijke toetsing niet specifiek in de wet is opgenomen. Deze praktijk wordt nu al gevolgd bij de inbeslagneming bij de bestaande geheimhouders; er is geen aanleiding te verwachten dat het bij de voorgestelde categorie van personen uit artikel 218a anders zal gaan. Ik zal dit verder bezien bij de hiervoor toegezegde bezinning op een nadere regeling van de toepassing van dwangmiddelen tegen professioneel verschoningsgerechtigden en de procedure volgens welke zij zich daartegen kunnen verzetten in het kader van het aangevangen project Modernisering van het Wetboek van Strafvordering

Deze leden willen weten wat er gebeurt als geen expliciete afspraak over bronbescherming is gemaakt en welke doorwerking dat heeft. In het verlengde daarvan vragen zij hoe de verhouding is tot de aanbevelingen van de Raad van Europa, waarin niets is opgenomen over de inspanningen die van de journalist mogen worden verwacht om zijn bron te beschermen

Ik stel voorop dat in de rede ligt dat er wel afspraken over bronbescherming worden gemaakt als duidelijk is dat de positie van de bron er geen is die eenvoudig in de openbaarheid kan worden gebracht. De Leidraad voor de journalistiek geeft aan: «Bronnen. 2.2. De journalist beschermt de identiteit van zijn bronnen aan wie hij vertrouwelijkheid heeft toegezegd, en van de bronnen van wie hij wist of kon weten dat zij hem informatie hebben toegespeeld in de verwachting dat hij hun identiteit niet zou onthullen.» Ook in de gevallen dat geen expliciete afspraak is gemaakt zal de journalist zich moeten afvragen of en welke gevolgen aan publicatie verbonden kunnen zijn. Volgens Straatburgse jurisprudentie kan niet iedereen die informatie aan de pers verstrekt als bron worden aangemerkt onder artikel 10 EVRM. Het moet gaan om personen die uit vrije wil en doelbewust informatie aan de pers verstrekken met het oogmerk het publiek te informeren over zaken die betrekking hebben op het algemeen belang of het belang van anderen. Heimelijk gefilmde personen werden door het EHRM niet als bron aangemerkt<sup>8</sup> en ook een persoon die een journalist informatie had verschaft over een zelf gepleegde bomaanslag om aandacht van de pers te creëren viel niet onder «bron», omdat de informatievoorziening niet primair was gericht op het publiek voorzien van informatie van algemeen belang.<sup>9</sup>

Indien een persoon niet onder «bron» in de betekenis van het EHRM valt, kan journalistieke informatievergaring echter nog wel onder de bescherming van artikel 10 EVRM vallen. Ook dan moet derhalve worden nagegaan of de inmenging in de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd is. In dat geval geldt echter niet hetzelfde sterke niveau van bescherming als wanneer het gaat om de bescherming van een bron.<sup>10</sup> Niettemin blijft het primair de verantwoordelijkheid van de journalist om bij het beroep op bronbescherming de belangen van de bron mee te wegen. Journalisten die dat nalaten zullen waarschijnlijk minder vertrouwenwekkend zijn voor nieuwe bronnen.

Mogelijk kan het al dan niet bestaan van een geheimhoudingsovereenkomst wel een rol spelen bij de afweging tussen het belang tot bronbescherming en het belang tot openbaarmaking. Het EHRM heeft in *Financial Times Ltd e.a. t. Verenigd Koninkrijk* overwogen dat het gedrag van de bron een rol kan spelen bij de vraag of de inbreuk op het bronbeschermingsrecht noodzakelijk is in een democratische samenleving (er staat dan dus wel al vast dat sprake is van een journalistieke bron). Het ging in dat geval om een bron die te kwader trouw handelde. Het EHRM overweegt echter ook dat het gedrag van de bron nooit een doorslaggevende factor mag zijn.<sup>11</sup> Wellicht dat ook ander gedrag van de bron, zoals het al dan niet bedingen van een geheimhoudingsovereenkomst, een (beperkte) rol kan spelen in de afweging of een inbreuk op het bronbeschermingsrecht noodzakelijk is.

<sup>8</sup> EHRM 8 december 2005, appl. nr. 40485/02, *Nordisk Film & TV A/S t. Denemarken*.

<sup>9</sup> EHRM 27 mei 2014, appl. nr. 8406/06, *Ostade Blade t. Nederland*.

<sup>10</sup> *Nordisk Film & TV A/S t. Denemarken*: the Court is not convinced that the degree of protection under Article 10 of the Convention to be applied in a situation like the present one can reach the same level as that afforded to journalists, when it comes to their right to keep their sources confidential, notably because the latter protection is two-fold, relating not only to the journalist, but also and in particular to the source who volunteers to assist the press in informing the public about matters of public interest.

<sup>11</sup> EHRM 15 december 2009, appl. nr. 821/03, *Financial Times Ltd e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, para. 63.

*e. Doorwerking van het recht op bronbescherming bij de toepassing van dwangmiddelen.*

De leden van de SP-fractie achten het niet wenselijk dat een voorgenomen nadere selectie van het in beslag te nemen materiaal ook later kan plaatsvinden. Zij vragen naar een toelichting op de gebruikelijke gang van zaken in de praktijk. Als het gaat om een selectie uit een beperkte hoeveelheid materiaal is het redelijk dat de selectie ook ter plaatse door de RC wordt gemaakt. Indien het evenwel een kantoor betreft waarop diverse computers, laptops en smartphones of informatie opgeslagen op grote servers aanwezig zijn, is het niet redelijk dat de selectie die waarschijnlijk veel tijd zal vergen, ook daar plaats vindt. Het meest praktisch is dat de selectie later op het kabinet van de RC wordt uitgevoerd. Mogelijk kan een bevel tot uitlevering van het gezochte (bij voorbeeld één specifiek document) uitkomst brengen. Als betrokkene zich meteen op bronbescherming beroept, zal na selectie door de rechter-commissaris het betwiste worden verzegeld totdat de raadkamer op het beroep heeft geoordeeld. In het kader van het aangevangen project Modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal ik mij bezinnen op een nadere regeling van de toepassing van dwangmiddelen tegen professioneel verschoningsgerechtigden en de procedure volgens welke zij zich daartegen kunnen verzetten.

Kan tegen een beslissing tot inbeslagneming/weigering van het beroep op bronbescherming hoger beroep worden ingesteld en hoe wordt dan gehandeld met de gezochte informatie? Tegen een beslissing van de rechter-commissaris om een beroep op bronbescherming bij inbeslagneming niet toe te kennen kan beklag tegen de kennisneming of gebruik van gegevens vastgelegd tijdens een doorzoeking worden aangetekend op grond van artikel 552a, eerste lid, Sv.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de keuze voor de codificatie van het recht op bronbescherming boven het voortzetten van de praktijk gebaseerd op de aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Wel willen zij weten of dit geldt voor de opsporingsactiviteiten van alle opsporingsdiensten. Voor zover overheidsdiensten zich bezig houden met het doen van opsporing in het kader van strafrechtelijk onderzoek zijn zij gebonden aan de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en dus ook aan de voorgestelde regeling indien deze tot wet mocht worden verheven. Dat betekent dus dat de FIOD zich daaraan zal moeten houden bij de opsporing van strafbare feiten, maar de Belastingdienst die is belast met de heffing en inning van belastingen niet.

In hoeverre ziet bronbescherming ook op de doorzoeking en inbeslagneming van zaken die zich niet per se in het kantoor of de woning van de journalist bevinden, maar in de auto, op een laptop, een USB-stick of tablet? Het beroep op bronbescherming zal moeten worden gedaan door degene die daarop aanspraak maakt of door degene die volgens een afgeleid recht de beschikking heeft over het desbetreffende voorwerp. Dat beroep op bronbescherming moet voor de opsporingsinstantie kenbaar en duidelijk zijn. Als een voorwerp wordt aangetroffen in een omgeving waaruit niet kan worden afgeleid dat het voorwerp toebehoort aan een persoon die zich mogelijk op bronbescherming kan beroepen, terwijl dat overigens ook niet kenbaar aan het voorwerp zelf is, zal redelijkerwijs niet met kennisneming worden gewacht totdat een mogelijk verschoningsgerechtigde belanghebbende zich heeft gemeld. Als dit achteraf wel het geval blijkt te zijn, is het mogelijk dat de gegevens niet rechtmatig zijn verworven en niet voor het bewijs bruikbaar zijn.

In hoeverre wordt de wettelijke modaliteit gewaarborgd dat het verzamelde materiaal wordt verzegeld totdat op het beklag tegen de inbeslagneming is beslist en tijdens het hoger beroep geen kennisneming mogelijk is. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de eerdere

beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De wettelijke regeling van bronbescherming in strafzaken voorziet niet in bescherming tegen civielrechtelijke maatregelen, waarnaar deze leden vragen, omdat deze daartoe niet strekt.

De leden van de D66-fractie menen dat de toepassing van nieuwe bevoegdheden uit de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens of de in voorbereiding zijnde Wet computercriminaliteit III er niet toe mag leiden dat de bronbescherming wordt ondergraven. Een officier van justitie die telefoonnummers, adressen of e-mails opvraagt of inbreekt op een computer kan op die wijze immers alsnog zien wie de bron is. Deze leden vragen hoe expliciet wordt voorzien in de bescherming bij het af luisteren, opvragen van telecom- en datagegevens en het hacken van computers van journalisten en publicisten en willen weten op welke wijze dit kan worden tegengegaan.

Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen het bevel tot opnemen van vertrouwelijke communicatie (af luisteren op grond van artikel 126m, 126t, 126zg) en het bevel tot doorzoeking van een geautomatiseerd werk (artikel 125i) enerzijds en anderzijds de vordering van communicatiegegevens over een gebruiker gericht tot een aanbieder van telecommunicatiedienst op grond van artikel 126n. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 126u en 126zh (vorderen communicatiegegevens in de titels V en VB). Daar waar in dit antwoord over artikel 126n wordt gesproken, worden ook deze bepalingen bedoeld. De voorwaarden die aan toepassing van deze bevoegdheden worden gesteld lopen namelijk uiteen.

Voor het verlenen van de bevelen tot het opnemen van telecommunicatie, op grond van de artikelen 126m, 126t en 126zg, behoeft de officier van justitie een machtiging van de RC. Hij zal dan inlichtingen moeten verschaffen over de stand van het onderzoek, de noodzaak van het gevraagde bevel en de persoon om wie het gaat. Indien deze de kwaliteit van klassieke geheimhouder bezit, zal de officier van justitie in het algemeen al grote terughoudendheid betrachten voordat hij zich met een vordering tot de RC wendt. Hij zal, indien het gaat om een gewenste doorbreking van dat verschoningsrecht, zoals dit in zeer uitzonderlijke gevallen door de Hoge Raad mogelijk is geacht, uiteraard ook de hoedanigheid van de persoon tegen wie het middel is gericht, vermelden. Dit leidt ertoe dat in de praktijk voor deze bevelen ten aanzien van erkende verschoningsgerechtigden geen vordering tot de RC wordt gericht, tenzij zich een van die zeer uitzonderlijke gevallen voordoet. Op grond van de uitleg van het huidige recht geldt het terughoudende optreden van het OM tegen verschoningsgerechtigden ook voor journalisten.

Voor het vorderen van communicatiegegevens op grond van artikel 126n behoeft de officier van justitie nu geen voorafgaande machtiging van de RC, ook niet als het gaat om communicatiegegevens van verschoningsgerechtigden en journalisten. De ratio daarvan is dat het bij de erkende verschoningsgerechtigden primair gaat om de inhoud van de gesprekken die zij in het kader van hun hulpverlenende taak met degene die contact met hen heeft gezocht, voeren. De wettelijke regeling strekt ertoe dat de inhoud van die gesprekken in beginsel niet beschikbaar is voor de strafvordering.

Een duidelijk verschil tussen de erkende geheimhouders en degene die aanspraak maakt op bronbescherming, is dat het bij deze laatste veelal niet gaat om de inhoud van de gegevens die hem zijn verstrekt maar om de anonimiteit van de bron. Uit de verkeersgegevens met betrekking tot de communicatie van een journalist of publicist, die door de officier van justitie op grond van artikel 126n bij de aanbieder kunnen worden gevorderd, kan echter rechtstreeks worden afgeleid met wie de betrokken

journalist of publicist contact heeft gehad. Inzicht in deze gegevens kan voldoende zijn om de identiteit van een bron te achterhalen. Ik acht dit onwenselijk. Het recht op bronbescherming heeft ook betrekking op de communicatiegegevens van degene met een recht op bronbescherming, althans dit recht brengt mee dat geen opsporingsbevoegdheden tegen die journalist of publicist mogen worden toegepast om bepaalde gegevens te verkrijgen die onder het recht op bronbescherming vallen.

Duidelijk is dat het gaat om gegevens waarover de journalist of publicist zich, als getuige ondervraagd, op zijn recht op bronbescherming zou kunnen beroepen. Ik zie daarom aanleiding om artikel 126n en artikel 126u aan te vullen met een bepaling waardoor voorafgaande rechterlijke toetsing is verzekerd; artikel 126zh, tweede lid, verklaart artikel 126n, tweede lid van overeenkomstige toepassing en daarmee is de RC-machtiging ook van toepassing in titel VB. De officier van justitie zal de rechter-commissaris moeten toelichten met welk doel hij over een journalist of publicist verkeersgegevens ex artikel 126n wil vorderen. Uitgangspunt is dat een vordering ex artikel 126n geen betrekking heeft op een persoon als bedoeld in artikel 218a Sv, maar omdat het recht op bronbescherming niet absoluut is kan het in uitzonderingsgevallen worden doorbroken met machtiging van de rechter-commissaris. Indien de rechter-commissaris oordeelt dat door het achterwege blijven van die vordering aan een zwaarder wegend maatschappelijk belang een onevenredig grote schade zou worden toegebracht, kan hij daartoe een machtiging verlenen. Dit komt tot uitdrukking door het van overeenkomstige toepassing verklaren van het tweede lid van artikel 218a.

### **3. Aanpassing regeling voor getuigen die zich op hun verschoningsrecht ex artikel 218 en 218a Sv beroepen.**

#### *Voorgestelde regeling*

In artikel 221, eerste lid, Sv is geregeld dat indien een getuige bij zijn verhoor zonder wettige grond weigert op de gestelde vragen te antwoorden de rechter-commissaris een bevel tot gijzeling kan geven totdat de rechtbank daaromtrent heeft beslist. Het tweede lid regelt dat het bevel tot gijzeling door de rechter-commissaris binnen twee maal 24 uur door de rechtbank moet worden beoordeeld. In het geval dat het bevel wordt bevestigd, is de maximale duur van het bevel tot gijzeling bepaald op 12 dagen. Dit artikel blijft ongewijzigd. De leden van de SP-fractie veronderstellen ten onrechte dat het hier zou gaan om een bekorting van de bestaande termijn tot 24 uur en een verlenging van de termijn van gijzeling door de rechtbank tot veertien dagen (in plaats van twaalf).

De rechtbank heeft de mogelijkheid de getuige eerder binnen die termijn te laten verschijnen en de getuige kan zelf ook om opheffing verzoeken. De reden dat het bevel tot gijzeling van de RC dat maximaal 48 uur geldig is, inderdaad snel door de raadkamer wordt beoordeeld, is dat het hier om een uitzonderlijke beslissing tot vrijheidsbeneming gaat gericht tegen een persoon die niet van een strafbaar feit wordt verdacht, maar die een getuige is. Dat is wezenlijk anders dan de rechter-commissaris die op basis van een vordering tot bewaring en inzage in het strafdossier beoordeelt of er voldoende ernstige bezwaren aanwezig zijn voor het bevelen van de bewaring van maximaal veertien dagen. De rechtbank fungeert niet als een «second opinion» maar neemt een zelfstandige beslissing over de noodzaak van het voortduren van de gijzeling. Deze beslissing berust op een volledige toetsing van de proportionaliteit en subsidiariteit van de vrijheidsbeneming gegeven het doel dat met het aandringen op een verklaring (het beantwoorden van vragen) in het kader van de waarheidsvinding in de strafzaak is gediend. Terecht blijft deze



beslissing die ingrijpend is, opgedragen aan de raadkamer die meervoudig beslist.

De leden van de PVV-fractie vragen naar de reden waarom in artikel 294 Sv is voorgesteld dat de rechtbank die een bevel tot gijzeling van maximaal dertig dagen heeft gegeven de getuige in ieder geval binnen veertien dagen nadat het bevel tot gijzeling is gegeven, voor zich doet verschijnen. Zij wijzen op artikel 221 Sv waarin de maximale duur van de gijzeling op twaalf dagen is bepaald. In de eerste plaats is het verschil dat de rechtbank in het geval dat de getuige op de terechtzitting tijdens het eindonderzoek weigert te verklaren in één keer gijzeling van maximaal dertig dagen kan bevelen.

De rechtbank kan ervoor kiezen te bepalen dat de getuige op een bepaald tijdstip binnen die dertig opnieuw voor haar moet verschijnen; daarbij is het wenselijk dat in ieder geval binnen veertien dagen door de rechtbank wordt bezien of er nog steeds een dringende noodzaak is om de gijzeling voort te laten duren. Het verschil is dat de maximale duur van de gijzeling die is bevolen na een beslissing van de RC twaalf dagen is in het vooronderzoek, en die door de rechtbank tijdens het eindonderzoek 30 dagen. Na twaalf dagen moet de rechtbank derhalve beslissen of het bevel moet worden verlengd. Tijdens het eindonderzoek behoeft de rechtbank pas na dertig dagen te beslissen of het bevel moet worden verlengd. Wel is het nodig dat zij zich tussentijds vergewist van de proceshouding van de getuige. De beoordeling hangt samen met de concrete omstandigheden en bij voorbeeld het tijdsverloop in een zaak. Wat aan het begin van de eerste veertien dagen nog proportioneel werd geacht behoeft dat in het licht van andere onderzoeksmogelijkheden later niet meer te zijn (zoals aan de orde in de zaak Voskuil).

De leden van de SGP-fractie willen graag een toelichting op de verschillen tussen de huidige en voorgestelde regeling. In artikel 222 is toegevoegd dat de rechtbank die de gijzeling van de getuige beveelt de getuige op een door haar te bepalen tijdstip voor zich dient te laten verschijnen. Een soortgelijke toevoeging is voorgesteld in artikel 294; de rechtbank beziet tussentijds of er een dringende noodzaak is voor het voortduren van de gijzeling of het ontslag uit de gijzeling, gebaseerd op het horen van de getuige. Ontslag uit de gijzeling is op grond van artikel 223, eerste lid, aan de orde als de getuige aan zijn verplicht heeft voldaan of als zijn getuigenis niet meer nodig is.

Het criterium van de «dringende noodzaak» is ongewijzigd gebleven. Deze leden vragen ten slotte hoe wordt bepaald wie een gezaghebbend lid van de beroepsgroep is die door de RC of de rechtbank kan worden gehoord. Bij de erkende geheimhouders (met uitzondering van de geestelijken) zijn er veelal organisaties (de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Koninklijke Maatschappij voor de uitoefening van de Geneeskunst) die ook lokale afdelingen hebben. Bij journalisten en publicisten is denkbaar dat de voorzitter van de Raad voor de Journalistiek of de voorzitter van het Genootschap van Hoofdredacteuren wordt geraadpleegd over werkwijzen die binnen hun kring als gebruikelijk kunnen worden aangemerkt. Uit de jurisprudentie zijn geen gevallen bekend waarin onduidelijk was tot welke beroepsgroep degene die zich op zijn geheimhoudingsplicht c.q. verschoningsrecht beriep, behoorde.

#### **4. Financiële paragraaf en administratieve lasten**

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar het verschil in aantal personen dat op grond van de bestaande situatie (EHRM-jurisprudentie) een beroep op bronbescherming kan doen en het aantal dat dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel doen, kan ik niet beantwoorden. Voor zover deze leden veronderstellen dat er sprake zou zijn van een aanzienlijke uitbreiding door toekenning van het afgeleid verschonings-

recht, meen ik dat deze veronderstelling niet juist is. Dit afgeleid verschoningsrecht dan wel recht op bronbescherming bestaat nu al op grond van de vaste jurisprudentie op artikel 98 Sv. De bescherming, die artikel 98, eerste lid, Sv biedt aan de stukken, die zich bijvoorbeeld in het huis(kantoor) van een advocaat bevinden, strekt zich ook uit tot de correspondentie tussen advocaat en cliënt, die zich bij de cliënt of een derde bevindt. Deze jurisprudentie wordt in de literatuur niet bestreden. Op de omvang van de beroepsgroep van journalisten bestaat om de hiervoor uiteengezette redenen geen zicht; datzelfde geldt voor de publicisten. Een en ander laat onverlet dat op de omvang van de personen die zich op een recht zouden kunnen beroepen, geen redelijke schatting kan worden gebaseerd van het aantal gevallen waarin zij dat ook daadwerkelijk zullen doen. Deze zelfde situatie doet zich voor bij de geestelijken. In het algemeen kan worden vastgesteld dat het aantal gevallen waarin in de afgelopen jaren een beroep op bronbescherming werd gedaan zeer gering is geweest.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

#### Onderdeel A,B en C (dwangmiddelen tegen personen met een recht op bronbescherming)

De leden van de CDA-fractie verwijs ik voor mijn antwoord op de vraag naar de personen met een afgeleid recht naar mijn eerdere antwoord hierop.

Deze leden informeren naar de gevolgen van het schrappen van de spoedzoeking in artikel 97, eerste lid, sub b, en de risico's in verband met het voorkomen of opsporen van strafbare feiten.

Door de voorgestelde schrapping kan nog steeds een spoeddoorzoeking plaats vinden met machtiging en in aanwezigheid van de RC, alleen niet meer op bevel van de officier van justitie. Indien de aanwezigheid van de RC niet kan worden afgewacht, kan de situatie in het kantoor of de woning van de geheimhouder worden bevroren op grond van artikel 96, tweede lid. Daaraan zijn geen extra risico's voor de opsporing en voorkoming van strafbare feiten verbonden.

Deze leden vragen naar een reactie op de voorbeelden genoemd in de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal, waarin toepassing van dwangmiddelen tegen journalisten zou kunnen worden overwogen. In het verlengde daarvan opperen zij het opnemen van een uitzonderingsclausule, waarin die toepassing aan de orde zou zijn. Ik zie geen reden voor het opnemen van een dergelijke clausule, omdat de rechter-commissaris het (evidente grote) gewicht van de noodzaak tot optreden al zal afwegen in het kader van de afweging die hij op grond van artikel 218a, tweede lid, moet maken. Dat is namelijk de invulling van een zwaarder wegend maatschappelijk belang waaraan onevenredig grote schade zou worden toegebracht, als het recht op bronbescherming niet werd doorbroken.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de toegankelijkheid van een vertegenwoordiger van de beroepsgroep met het oog op het verkrijgen van voorlichting over mogelijke gedragsregels. Op deze vraag ben ik naar aanleiding van eerdere vragen van de leden van de fractie al ingegaan. Zij veronderstellen terecht dat als er binnen de beroepsgroep geen overeenstemming bestaat over een bepaalde gedragsregel, het ingewikkeld wordt om deze als maatstaf te gebruiken. Ook de rechter-commissaris zal hiermee – en met verschillen van inzicht onderling – geconfronteerd worden. Uiteindelijk zal hij in het algemene kader van de toetsing aan wat in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk en zorgvuldig mag worden genoemd, tot een oordeel moeten komen. Bij gebreke van enig georgani-

seerd verband van de publicisten kan de rechter-commissaris te rade gaan bij een vertegenwoordiger van de Raad voor de Journalistiek, omdat de normen voor een zorgvuldige publicatie voor een publicist niet anders zijn dan die voor een beroepsmatig of regelmatige journalist.

#### Onderdeel D

De leden van de SP-fractie menen dat de uitzondering van artikel 218a, tweede lid, alleen zou gelden waar het gaat om getuigen en niet om doorzoeking. Ik verwijs deze leden naar onderdeel A, artikel I van het wetsvoorstel waarin artikel 218a van toepassing wordt verklaard als voorwaarde van inzet van dwangmiddelen tegen de erkende geheimhouders bedoeld in artikel 218 en de personen die aanspraak kunnen maken op bronbescherming, zoals genoemd in artikel 218a. Deze zelfde verwijzing geldt voor de toepassing van artikel 126c, eerste lid; ook daarop is artikel 218a in zijn geheel van toepassing.

De leden van de SGP-fractie willen graag een reactie op hun vraag over het nut van het onderscheid van het opnemen in de wettekst van de begrippen «journalist en publicist», terwijl het ondersteunend personeel ook een beroep op bronbescherming zou kunnen doen. Ik merk op dat het recht van het ondersteunend een afgeleid, en niet zelfstandig recht is. Het recht komt primair toe aan degene die als journalist of publicist kan worden aangemerkt; uit de jurisprudentie blijkt dat een beroep van een ondersteunende medewerker in overeenstemming met het recht van degene die heeft gepubliceerd eveneens wordt gehonoreerd. Informatie die wordt verstrekt door iemand die uit onwetendheid nalaat zich op het afgeleid recht op bronbescherming te beroepen, is niet bruikbaar in het strafproces als niet aan de voorwaarden voor toepassing van dwangmiddelen tegen journalisten is voldaan.

Deze leden merken terecht op dat zij menen dat het voorgestelde artikel 218a uit twee leden moet bestaan. Bij nota van verbetering (Kamerstukken II 2014/15, 34 032, nr. 4) zijn deze wijzigingen reeds aangebracht. Datzelfde geldt voor de nummering van artikelen 222 en 294 waarnaar deze leden ook vragen.

#### Onderdeel E

Wanneer is het voor een rechter zinvol om een gezaghebbende vertegenwoordiger uit de beroepsgroep om advies te vragen, zo informeren de leden van de SP-fractie. Dat kan het geval zijn indien de rechter wil nagaan welke zorgvuldigheid bij de voorbereiding van een publicatie is betracht. Is de journalist/publicist afgegaan op meer dan één bron, heeft hij hoor en wederhoor toegepast ten aanzien van de persoon/instantie tegen wie de publicatie is gericht, zijn overige feiten gecheckt op juistheid?. De rechter is vrij om te kiezen wie hij wil consulteren, maar zal zich veelal wenden tot iemand die binnen de beroepsgroep op ruime ervaring en gezag mag rekenen, zoals doorgaans de voorzitter van de Raad van de Journalistiek, of de voorzitter van het Genootschap van Hoofdredacteuren. Voor de NOVA zal dat meestal de landelijke deken of de deken van de plaatselijke orde zijn; voor de medici wellicht een lid van het landelijk of regionaal tuchtcollege.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur