



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Aan de Minister van Justitie
Postbus 20310
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 19 december 2008
van Kabinet & Communicatie
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Adviesaanvraag conceptwetsvoorstel bronbescherming in strafzaken

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 3 november 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel betreffende de bronbescherming in strafzaken (het “**Wetsvoorstel**”).

Het Wetsvoorstel strekt tot vastlegging van het recht op bronbescherming, waarop journalisten volgens de uitleg door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van artikel 10 EVRM recht hebben als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

1. Algemene opmerkingen

In het wetsontwerp is gekozen voor een, ook gezien de Memorie van Toelichting (hierna: MvT), ruime omschrijving van de categorie personen die door de wet worden beschermd, te weten: *“getuigen aan wie in het kader van beroepsmatige berichtgeving of daarop gerichte informatievergaring dan wel van berichtgeving in het kader van deelname aan het publieke debat gegevens zijn toevertrouwd.”* Het gaat hierbij niet alleen om journalisten die voor traditionele media werken, maar ook om personen die op andere wijze (internetsites e.d.) de zakelijke activiteit “journalistiek” verrichten. Wel moet de niet-beroepsschrijver aan journalistieke beroepsethische normen voldoen (weerwoord, zorgvuldig nagaan van de juistheid van informatie e.d.). Dat doet volgens de MvT recht aan de gedachte dat bronbescherming nodig is voor degenen die met enige regelmaat informatie vergaren en daarbij meer of minder vaak afhankelijk zijn van informatie die hun in vertrouwen wordt verstrekt en van het creëren van vertrouwensrelaties op de lange termijn.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2008
pagina 2 van 6

Verder zijn niet alleen de publicisten zelf beschermd, maar ook degenen die ondersteunende werkzaamheden verrichten. De gekozen groep die een beroep kan doen op het recht van bronbescherming is dus materieel niet nauwkeurig omlind. Ook is niet een formele afbakening gekozen, in de zin dat slechts degenen die zich aan een erkende tuchtrechtelijke procedure verbinden ter toetsing van gedrag aan de beroepsethiek aanspraak kunnen maken op het recht op bronbescherming.

Het ontwerp voorziet niet in een regeling van de strafvorderlijke inbeslagneming van journalistiek materiaal, ook niet als daarbij bronbescherming een rol speelt. Daarvoor moeten journalisten te rade bij de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal inzake de toepassing van dwangmiddelen bij journalisten (Stcrt 2002, 46). Deze geldt wel voor beroepsjournalisten, maar niet voor anderen. Tussen beide categorieën ontstaat op deze wijze dus een onderscheid ten aanzien van bronbescherming. De vraag is hoe deze keuze zich verhoudt tot de vaste lijn van het EHRM in Straatsburg, dat aan de inbeslagneming van journalistiek materiaal zwaarder tilt dan aan het opleggen van de verplichting te getuigen.

Ten onrechte ontbreken voorts bepalingen over de uitoefening van overige dwangmiddelen. De enkele omstandigheid dat er een Aanwijzing van het College bestaat is onvoldoende grond om van opname van uitdrukkelijke bepalingen - die overigens met een verwijzing naar art. 218a kunnen volstaan - af te zien. Art. 1 Sv houdt immers in dat strafvordering alleen plaats heeft op de wijze bij de wet in formele zin voorzien. Dit wordt gezien als een belangrijke rechtsstatelijke garantie. Opname van uitdrukkelijke bepalingen maakt voorts mogelijk stil te staan bij de vraag of bijzondere voorzieningen nodig zijn in geval de gegevens onder een rechtspersoon berusten.

Het tweede lid van het voorgestelde nieuwe artikel 218a Sv behelst een algemene beperking: het geval waarin aan een zwaarderwegend maatschappelijk belang een onevenredig grote schade zou worden toegebracht. De toelichting vermeldt dat de toetsing hiervan aan de rechter-commissaris wordt overgelaten. Dat lijkt een goede gedachte, al is de vraag hoe deze beperking zich verhoudt tot de beperkingen uit het tweede lid van artikel 10 EVRM.

Het voorgaande roept de meer algemene vraag op: is het ontwerp wel nodig? Het dekt in grote lijnen de jurisprudentie van het EHRM in het kader van artikel 10 EVRM sinds het arrest-Goodwin uit 1996.² De vraag is of een eigen interpretatie van de nieuwe regeling door de Nederlandse rechter niet tot ongewenste afwijkingen van deze jurisprudentie zal leiden.

Het wetsontwerp biedt de gegijzelde de mogelijkheid om hoger beroep en cassatieberoep in te stellen tegen de beslissing tot verlenging van de gijzeling. Een algemeen uitgangspunt van rechtsmiddelen is dat een rechtsmiddel niet openstaat als er geen belang meer is. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of niet een uitdrukkelijke wettelijke bepaling noodzakelijk is als het rechtsmiddel ook inhoudelijk dient te worden behandeld op het moment dat de vrijheidsbeneming inmiddels is beëindigd of als de vragen inmiddels door de getuige zijn beantwoord (vgl. MvT p. 17).

² EHRM 27 maart 1996, LJM AD2519, NJ 1996, 577.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2008
pagina 3 van 6

2. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A: art. 218a Sv

- Art. 218a Sv geeft getuigen aan wie in het kader van beroepsmatige berichtgeving of daarop gerichte informatievergaring gegevens zijn toevertrouwd het recht om zich te verschonen van het afleggen van een verklaring of van het beantwoorden van bepaalde vragen over de herkomst van die gegevens. Niet blijkt uitdrukkelijk uit dat artikel hoe de rechter-commissaris dient te beslissen als *niet* blijkt van een beroepsmatige berichtgeving. Teneinde onduidelijkheden te voorkomen, zouden in dit artikel in opvolgende artikelliden passages kunnen worden opgenomen in de trant van: “Indien de rechter-commissaris heeft vastgesteld dat de getuige een persoon is als bedoeld in het eerste lid, dan (...)” en “Indien de getuige geen persoon is als bedoeld in het eerste lid, wijst de rechter-commissaris het beroep af”.
- Wat wordt verstaan onder “toevertrouwen”? Het gaat hier kennelijk om een andere handeling dan “toevertrouwen” in de zin van art. 218 Sv. Als het de bedoeling is hierin tot uitdrukking te brengen dat de informatie is gegeven onder voorwaarde van geheimhouding (p. 19 MvT), kan de tekst dan niet beter aldus worden geformuleerd?
- Voor zover het ontwerp de term “toevertrouwd” gebruikt om uit te drukken dat de persoon die de informatie heeft verstrekt, heeft bedongen dat de herkomst niet zal worden prijsgegeven, sluit dit het geval uit waarin media anonieme brieven ontvangen (en waarbij van “toevertrouwen” in die zin geen sprake is). Dit zou in de praktijk nog wel eens tot problemen kunnen leiden.
- Onduidelijk is of de passage “in het kader van deelname aan het publieke debat” (eerste lid) uitsluitend toeziet op een debat dat al gaande is of ook op een mogelijk toekomstig debat. In plaats van die passage zou kunnen worden gedacht aan de zinsnede “(...) *dan wel redelijkerwijs strekkende tot deelname aan het publieke debat*”. De bescherming is in dat geval echter wel breed en onbepaald. Wanneer is er sprake van deelname aan het publieke debat en hoe beoordeel je dat als dat debat nog moet plaatsvinden? Als al moet worden overgegaan tot het wettelijk regelen van de bronbescherming, dan zal de ruimte voor interpretatie zoveel mogelijk dienen te worden ingeperkt.
- De getuige die een geslaagd beroep doet op art. 218a Sv kan “zich verschonen van het afleggen van een verklaring of van het beantwoorden van bepaalde vragen over de herkomst van die gegevens”. De zinsnede “van het afleggen van een verklaring” roept de vraag op of de journalist mag weigeren andere vragen te beantwoorden dan vragen naar de herkomst van zijn informatie, als de herkomst in het verhoor op enigerlei wijze aan de orde is. Dit verschil komt naar voren in de redactie van de artikelen 217 en 218 enerzijds en art.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2008
pagina 4 van 6

219 e.v. anderzijds. Bovendien is de formulering van belang voor de omvang van de uitoefening van dwangmiddelen. Een algemeen verschoningsrecht lijkt niet voort te vloeien uit de rechtspraak van het EHRM.

- En wat wordt bedoeld met "bepaalde"? De bepaling kan redelijkerwijs geen verdere strekking hebben dan dat vragen die op een of andere wijze zouden leiden tot bekendmaking van de bron niet behoeven te worden beantwoord. Het woord "bepaalde" lijkt daarmee overbodig.

Artikel I, onderdeel B: art. 222 Sv

- In het vierde lid van art. 222 Sv wordt de rechter geacht een beslissing tot verlenging van een bevel tot gijzeling van een getuige als bedoeld in de artikelen 218 en 218a Sv te toetsen aan de ethiek van de beroepsgroep waartoe die getuige behoort. De rechter kan zich daarover laten voorlichten door een vertegenwoordiger van die beroepsgroep. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging van Journalisten die de rechter voorlicht in een zaak waarbij een blogger een beroep doet op de in art. 218a Sv geregelde bronbescherming. De Raad vraagt zich af of deze situatie wel wenselijk is. De overwegingen die in de MvT aan dit raadplegen ten grondslag worden gelegd, zijn merkwaardig. Een vaste praktijk waarbij de rechter vertegenwoordigers van beroepsgroepen dient te raadplegen, wordt niet toegejuicht.

3. Consequenties voor de werklust

Naar verwachting zal het wetsontwerp beperkt consequenties hebben voor de werklust. Het aantal strafzaken waarin een beroep wordt gedaan op bronbescherming is thans beperkt. Dat zal mogelijk iets toenemen door het streven in de geprivilegieerde categorie te komen. Daar staat tegenover dat het wetsontwerp in grote lijnen de bestaande jurisprudentie van het EHRM en daarmee ook de bestaande praktijk dekt.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2008
pagina 5 van 6

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2008
pagina 6 van 6

Bijlage: redactionele opmerkingen

Art. 218a, tweede lid Sv

- Na “De rechter-commissaris kan het beroep van de getuige” dient het woord “als” te worden toegevoegd;
- Opvallend is dat in de artikelen 218a en 222 Sv de aanduidingen “getuige(n)” en “perso(o)n(en)” door elkaar worden gebruikt. Deze inconsequentie kan in de praktijk tot onduidelijkheden leiden.

Art. 222 Sv

- Het voorgestelde derde lid zou moeten luiden:

“Indien het bevel tot gijzeling door de rechter-commissaris is gegeven ten aanzien van de personen, bedoeld in de artikelen 218 en 218a, heft de rechtbank het bevel op of beveelt zij de gijzeling van de betrokken getuige voor ten hoogste zes dagen. Dit bevel kan eenmaal met tien dagen worden verlengd.”

- Het voorgestelde vierde lid zou moeten luiden:

“De rechtbank kan zich bij de beslissing tot verlenging op grond van het derde lid laten voorlichten door een vertegenwoordiger van de beroepsgroep waartoe de getuige behoort.”

De toevoeging “(...)”, en deze desgeraden als deskundige oproepen” is overbodig.

Art. 294a, vierde lid Sv

- Het woord “beroep” dient te worden vervangen door “cassatieberoep”.

Artikel II

- Een wijzigingswet heeft geen citeertitel nodig. Artikel II kan derhalve vervallen.