

Evaluatie van de persrichtlijn

Raad voor de rechtspraak



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Aanpak van de evaluatie	3
1.3 Verantwoording van het onderzoek	4
2. Samenvattend beeld	5
3. Bevindingen	7
3.1 De verhouding tussen media en de Rechtspraak	7
3.2 Beeld- en geluidsopnamen	8
3.3 Wie is pers tegenwoordig?	10
3.4 De basis voor informatieverstrekking	11
3.5 Privacy	13
3.6 Vertrouwen	14
3.7 Begrensde verantwoordelijkheid	15
3.8 Uniformiteit en afwijkingen van de persrichtlijn	16
3.9 Overige bevindingen	17
4. Conclusies	19
4.1 Conceptueel conflict	19
4.2 De basis voor informatieverstrekking	20
4.3 Voorbereid op openbaarheid	20
4.4 Oordeelonthouding	21
4.5 Uniformiteit en autonomie	22
4.6 Participatie	22
4.7 Effectiviteit van de persrichtlijn	23
5. Aanbevelingen	24
5.1 Vervanging van de persrichtlijn	24
5.2 Criteria voor wie tot de pers wordt gerekend	24
5.3 Aan de pers te verstrekken informatie	25
5.4 De publicatiecode	26
5.5 Accreditatie voor het registreren van beeld en geluid	27
5.6 Formats voor het registreren van beeld en geluid	29
5.7 Procedures voor overleg en klachtafhandeling	31
5.8 Implementatie	32
5.9 Vervolgonderzoek	32

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De Rechtspraak heeft een persrichtlijn waar procespartijen en journalistiek zich aan moeten houden. De persrichtlijn is in 2013 opgesteld en sindsdien is er veel veranderd. Sociale media spelen een grotere rol in de nieuwsverspreiding. Daardoor gaat de communicatie steeds sneller en kan vrijwel iedereen zich journalist noemen. Verder verwachten burgers vaker van afstand te kunnen meekijken bij rechtszaken via livestreams. Vrijwel iedereen beschikt over een smartphone waarmee het maken van beeld- en geluidsopnames eenvoudig is. In samenhang daarmee is de veiligheid van togadragers meer in het geding: wil/mag iedereen zomaar gefilmd worden? Rechtbanktekenaars tekenen tegenwoordig bovendien bijna fotografisch.

Vanwege dergelijke ontwikkelingen ziet de Rechtspraak aanleiding om de persrichtlijn te evalueren. Dat begint met de vraag hoe de richtlijn in de praktijk functioneert. Waar zitten knelpunten en hoe wordt daarmee omgegaan? Biedt de richtlijn nog voldoende kaders voor de intensieve online communicatie van tegenwoordig, voor de aard en snelheid van communicatiemiddelen, voor de verwachtingen vanuit de samenleving en voor het feit dat mensen zichzelf journalist kunnen noemen? Die analyse leidt uiteindelijk tot de vraag: welke aanpassingen zijn nodig en mogelijk om de richtlijn op de huidige tijd te laten aansluiten?

1.2 Aanpak van de evaluatie

De hoofdvragen van de evaluatie waren als volgt:

- Hoe functioneert de richtlijn in de praktijk: zijn er knelpunten en hoe wordt daarmee omgegaan?
- Waar biedt de richtlijn onvoldoende kaders voor de praktijk van vandaag? Tot welke dilemma's leidt dit in de praktijk?
- Welke aanpassingen zijn nodig en mogelijk om de richtlijn op de huidige tijd te laten aansluiten?

Voor de begeleiding van het onderzoek is een reflectiecommissie gevormd. Ons onderzoek in het kader van de evaluatie bestond uit de volgende fasen:

- 1) Vaststellen onderzoekskader door de reflectiecommissie.
- 2) Interviewronde gericht op het inventariseren van beelden over het onderwerp bij de diverse betrokken partijen. De reflectiecommissie geeft duiding.
- 3) Enquête waardoor zoveel mogelijk deelnemers in het werkveld kunnen reageren op stellingen/vragen die op grond van de eerste interviewronde relevant blijken.
- 4) Recapitulatie van bevindingen en een eerste schets van inzichten/dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen/varianten. De reflectiecommissie geeft duiding.
- 5) Interviewronde om te toetsen of de eerste inzichten worden herkend en deelnemers te vragen om feedback op de denkrichtingen.
- 6) Eindrapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor aanpassing van de persrichtlijn en het daarvan afgeleide mediabeleid van de Rechtspraak. De reflectiecommissie becommentarieert het conceptrapport.

1.3 Verantwoording van het onderzoek

In de bijeenkomst op 11 januari 2023 heeft de reflectiecommissie ingestemd met het onderzoekskader. Vervolgens vond de eerste ronde interviews plaats. Tussen 17 januari en 9 februari hebben we met 15 personen gesproken om een beeld te krijgen van de belangrijkste thema's:

- Rechters/raadsheren: 6
- Journalisten (TV, radio, schrijvend, tekenend): 4
- Communicatie/voorlichting de Rechtspraak: 3
- Openbaar Ministerie: 2

Naar aanleiding van de interviews zijn enquêtevragen geformuleerd. De uitkomsten van de interviews en de opzet voor de enquête zijn op 15 februari met de reflectiecommissie besproken.

De enquête is opengesteld vanaf 22 februari tot en met 12 maart en bood deelnemers ook de gelegenheid om in eigen woorden op het onderwerp te reageren. In totaal hebben 296 personen deelgenomen, als volgt verdeeld:

- Rechtspraak – rechters, raadsheren: 112
- Rechtspraak – voorlichting, communicatie en overige functies: 90
- Journalistiek: 41
- Advocatuur: 32
- Openbaar Ministerie: 21

Naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête zijn denkrichtingen geformuleerd als praatstuk voor de tweede ronde interviews. De uitkomsten van de enquête en de opzet voor de volgende ronde zijn op 22 maart met de reflectiecommissie besproken.

In de laatste fase van het onderzoek is gesproken met 25 personen:

- Rechtspraak – rechters, raadsheren: 9
- Rechtspraak – voorlichting, communicatie: 3
- Journalistiek: 4
- Advocatuur: 6
- Openbaar Ministerie: 3

Beantwoording van de onderzoeksvragen:

- *Hoe functioneert de richtlijn in de praktijk: zijn er knelpunten en hoe wordt daarmee omgegaan?* In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek opgenomen. Dit hoofdstuk geeft dan ook antwoord op de vraag hoe de Persrichtlijn 2013 in de praktijk uitpakt.
- *Waar biedt de richtlijn onvoldoende kaders voor de praktijk van vandaag? Tot welke dilemma's leidt dit in de praktijk?* In hoofdstuk 3 hebben we onze conclusies opgenomen naar aanleiding van het onderzoek. Daarmee beantwoorden we ook deze onderzoeksvraag.
- *Welke aanpassingen zijn nodig en mogelijk om de richtlijn op de huidige tijd te laten aansluiten?* Hoofdstuk 4 bevat onze aanbevelingen voor de opvolging van deze evaluatie en geeft de Rechtspraak een basis voor vervolgstappen.

Een conceptversie van dit rapport is op 26 april besproken met de reflectiecommissie. Naar aanleiding van reacties van commissieleden is het rapport aangepast of is het commentaar aan de betreffende passage toegevoegd.

2. Samenvattend beeld

Het gesprek in de reflectiecommissie naar aanleiding van het conceptrapport bood een impressie van wat er leeft in het werkveld. De bijeenkomst vertoonde een opvallende parallel met het onderzoek. In dit hoofdstuk belichten we de issues die in dit gesprek langskwamen. Het biedt geen samenvatting van het complete rapport, maar laat de belangrijkste knelpunten wel duidelijk zien.

- De openbaarheid van de rechtspraak houdt primair in dat iedereen bij de zitting aanwezig mag zijn en naar aanleiding daarvan mag publiceren. Journalisten moeten de informatie ontvangen die zij nodig hebben om te selecteren bij welke zitting ze aanwezig willen zijn. Vanwege deze verplichting tot het verstrekken van zaakaanduidingen moet de Rechtspraak weten of iemand die daarom vraagt journalist is. Voor wat betreft de openbaarheid van de rechtspraak is dit de kern.
- Zowel Rechtspraak als media willen naast een tekstueel verslag ook beeld en geluid van zittingen verstrekken. Burgers zouden zonder beeld en geluid veel minder belangstelling tonen voor (berichtgeving over) rechtszaken. En directe betrokkenheid van burgers bij de rechtspraak is op de lange termijn onmisbaar voor de geloofwaardigheid van de Rechtspraak. Echter, beeld en geluid conflicteren met de privacy en veiligheid van procesdeelnemers die de Rechtspraak ook moet waarborgen. Niet omdat beeld en geluid meer impact hebben dan tekst maar omdat ze minder beheersbaar zijn.
- In de bijeenkomst van de reflectiecommissie liepen, net als in het hele onderzoek, de twee bovenstaande items voortdurend door elkaar. Alsof de potentiële privacyschending van beeld en geluid kan worden opgelost met een sluitende definitie van wie journalist is. Dat lukt niet, en daardoor lijkt iedereen het voortdurend met elkaar oneens. Terwijl, als de twee vraagstukken los van elkaar worden beoordeeld, het beeld eigenlijk vrij helder wordt.
- Op de vraag wie zaakaanduidingen moeten krijgen, kan de Rechtspraak een antwoord formuleren dat maatschappelijk prima te verantwoorden valt. Wij denken dat de Rechtspraak ook voor elk rechtsgebied eenduidig kan vaststellen waaruit die zaakaanduidingen precies moeten bestaan – niet minder, niet meer. Een degelijke juridische basis is nodig voor draagvlak, maar verder is het een kwestie van toepassen. Dat kan soms misschien tot discussie leiden, maar persrechters en -raadsheren kunnen daar in de praktijk goed mee omgaan.
- Voor het conflict van beeld en geluid van zittingen met de privacy en veiligheid van procesdeelnemers is geen eenduidige oplossing – een inschatting van de rechter per zaak is onvermijdelijk. Het lijkt ons echter beter om deze onvermijdelijkheid te omarmen in plaats van die te bestrijden met regels. In dit rapport pleiten we daarom voor meer dialoog over de verhouding tussen openbaarheid en privacy. In eerste instantie tussen rechters onderling, en naar aanleiding daarvan tussen Rechtspraak en journalistiek.
- Onze aanbeveling tot meer dialoog tussen rechters hangt samen met de aard van de problematiek, zoals hierboven beschreven, maar ook met een kennelijk onbegrip voor elkaars standpunten. In de bijeenkomst van de reflectiecommissie werden rechters die een andere afweging maken tussen openbaarheid en privacy weggezet alsof ze 'drogredenen' gebruiken. Terwijl alle rechters die wij in het onderzoek spraken blijk gaven van een zorgvuldige, genuanceerde visie, ook al kwamen ze daarbij tot verschillende inzichten. Maar wij hoorden in het algemeen ook weinig begrip voor andere standpunten. De oplossing leek steeds 'laat ieder zich gedragen zoals ik'. Deze houding heeft consequenties voor de beeldvorming bij externen, zoals journalisten. Bovendien lijkt de openbaarheid juist gediend met een openere houding, om te beginnen naar elkaar.

- In de bijeenkomst van de reflectiecommissie werd duidelijk hoe journalisten hun verhouding met de Rechtspraak beleven. 'De rechter legt gewoon oekazes op', reageerde een commissielid naar aanleiding van een passage over het maken van 'werkafspraken'. Het lijkt een momentopname maar correspondeert wel met onze bevinding dat de verhouding tussen het instituut Rechtspraak en individuele journalisten als ongelijkwaardig wordt gezien. Ons onderzoek laat zien dat beide partijen juist gebaat zijn bij constructieve werkrelaties tussen gelijkwaardige partijen, ook al blijft de autonome rol van de rechter ongewijzigd.
- In het gesprek van de reflectiecommissie werd, net als in het onderzoek, naar de journalistiek verwezen alsof het om een af te bakenen groep gaat met bepaalde eigenschappen. Op grond van ons onderzoek kregen we juist de overtuiging dat dit beeld achterhaald is. Juist omdat de journalistiek niet meer duidelijk af te bakenen is, ervaart de Rechtspraak in de praktijk wrijving. Wij denken dat de rechtspraak zich erop moet voorbereiden dat het beeld van de journalistiek alleen maar diffuser wordt. Een van de risico's is dat de 'erecode' die journalisten van oudsher hanteren kan verwateren. De reactie van de Rechtspraak op deze ontwikkeling kan niet zijn om dan maar zelf tot een afbakening van de journalistiek te komen. Wij denken dat het raadzaam is om de weerbaarheid van de organisatie te vergroten. Enerzijds door meer samen te werken en anderzijds door het gedrag te sturen op basis van professionele oordeelsvorming in plaats van via regelgeving.
- Dit rapport bevat onder meer de aanbeveling om de persrichtlijn een andere titel en opzet te geven. Tijdens de bijeenkomst van de reflectiecommissie kwam de vraag op of de intentie van deze aanbeveling is om het aantal incidenten te reduceren. Daarbij werd opgemerkt dat er in praktijk weinig incidenten blijken te zijn. Deze laatste constatering strookt met de uitkomsten van ons onderzoek. Onze aanbevelingen komen dan ook niet voort uit zorgen over het werk van journalisten, maar zijn erop gericht om de Rechtspraak in staat te stellen om zorgvuldig invulling te blijven geven aan de openbaarheid van de rechtspraak. Niet door fundamentele veranderingen te maken in wie wanneer en hoe mag worden opgenomen – de Persrichtlijn 2013 geeft daar goede handvatten voor – maar door de organisatie rond de te maken afwegingen te versterken.

3. Bevindingen

3.1 De verhouding tussen media en de Rechtspraak

Duiding van de rechtspraak

De pers maakt de rechtspraak zichtbaar. Daardoor blijft de rechtspraak vertrouwd voor de burger. Het betreft een verbindende rol. Het gaat niet alleen om het verspreiden van informatie, maar ook om het geven van uitleg. De juridische wereld heeft een eigen jargon en manier van denken. Journalisten zijn nodig om de rechtspraak naar de belevingswereld van de burger te vertalen. Het is niet aan de Rechtspraak zelf om die vertaling te maken. De Rechtspraak kan wel antwoorden geven, maar niet de vragen formuleren. Dat heeft niet met competenties te maken – sommige voorlichters verstrekken kant-en-klare publicaties aan de pers – maar met het perspectief van waaruit wordt geschreven. De Rechtspraak moet zich ervan bewust zijn dat ze journalisten nodig heeft om op de verwachtingen van de samenleving te reageren, is de gedachte. Voor het OM speelt nog een aanvullend belang om de rechtspraak in de openbaarheid te brengen, onder meer vanwege de beeldvorming in de samenleving over ongewenst gedrag en de straf daarop.

Zowel rechters als advocaten pleitten voor duiding van rechtszaken aan journalisten in begrijpelijke taal. Die aanbeveling kwam veelal voort uit frustratie over de kwaliteit van de berichtgeving door media. Journalisten missen volgens deze deelnemers de kern van de zaak of begrijpen de juridische termen en instrumenten niet goed. Journalisten gaven daarentegen aan dat zittingen soms lastig te volgen zijn omdat stukken bekend worden verondersteld terwijl die niet openbaar zijn. Een korte samenvatting is dan wenselijk, maar wordt meestal niet gegeven. Deelnemers veronderstelden dat als de Rechtspraak betere uitleg zou geven, de kwaliteit van de berichtgeving door de pers toeneemt. Uit de enquête bleek dat betrokkenen veel nut zien in het (vaker) maken van uitsprakendocumenten in 'klare taal'. De publicaties van uitspraken zouden verder verbeterd kunnen worden door toegankelijke informatie toe te voegen die anticipeert op veelvoorkomende vragen. Journalisten zouden in publicaties dan vaker naar de online beschikbare informatie verwijzen, is de veronderstelling.

De pers confronteert de Rechtspraak soms ook met de maatschappelijke werkelijkheid. Rechters zijn zich niet altijd bewust van de emoties in de samenleving, zeiden journalisten. Binnen de muren van de rechtszaal speelt zich slechts een beperkt deel van de samenleving af en rechtszaken spelen altijd in het verleden. De journalist ziet, als het goed is, een bredere maatschappelijke werkelijkheid. Daarom stellen journalisten soms vragen die door de Rechtspraak (en OM) niet werden verwacht. Op die manier brengt de pers de samenleving ook naar de Rechtspraak toe, zodat die daarop kan reflecteren. Enkele rechters gaven in de enquête aan de samenleving te nieuwsgierig te vinden en kwalificeerden aandacht van de pers als een vorm van entertainment.

Controle op de rechtspraak

Het belang van openbaarheid van de rechtspraak wordt onder meer gezien in het principe dat de rechtspraak gecontroleerd moet kunnen worden. Sommige rechters ervaren een camera in de zittingszaal als een directe manier van controle. De Rechtspraak is een autonome organisatie en niet centraal gestuurd. De Wet Open Overheid is niet van toepassing. Rechters hebben voorts autonomie in beslissingen ten aanzien van het delen van informatie en het al dan niet toelaten van personen en apparatuur. Over de Rechtspraak als instituut wordt in Nederland relatief weinig gepubliceerd. Verreweg de meeste media-aandacht betreft de rechtszaken zelf. De pers laat via die individuele zaken de rechtspraak aan de samenleving zien, en betreft op die manier burgers bij de rechtspraak. De pers zou zich niet moeten beperken tot het informeren over de zaken zelf, maar ook de rechters kritisch moeten bevragen op hun rol daarin. De Rechtspraak moet zich er volgens

sommige deelnemers meer voor inspanssen dat de pers deze rol kan vervullen. In de enquête waarschuwden deelnemers vanuit de Rechtspraak dat de openbaarheid soms in het geding lijkt te zijn, als zaken achter gesloten deuren worden gehouden en als advocaten kunnen aansturen op het omzeilen van de persrichtlijn.

Samenwerking

Hoewel de Rechtspraak ook zelf de samenleving opzoekt en in huis haalt, is het toch grotendeels de pers die de doelstellingen van openbaarheid realiseert. Vanwege hun verstrengelde belangen kunnen de Rechtspraak en de pers als een samenwerkingsverband worden gezien. Ze kunnen feitelijk niet zonder elkaar. De stelling 'de verhouding tussen Rechtspraak en pers is als een samenwerkingsverband waarin partijen elkaar nodig hebben', kreeg instemming van ruim 60% van de deelnemers van de enquête, onder rechters zelfs meer dan 70%. Diverse deelnemers wezen erop dat het belangrijk is dat vertegenwoordigers van de Rechtbank op een gelijkwaardige manier het gesprek aangaan met leden van de pers. Bijvoorbeeld door toe te lichten waarom een bepaalde beperking geldt, door te luisteren naar het perspectief van de ander en door mee te denken over wat wel mogelijk is. Uiteindelijk maken alle betrokkenen hun eigen professionele afwegingen, maar met een coöperatieve opstelling jegens de pers dient de Rechtspraak haar eigen belangen op den duur het best, gaven deelnemers aan. Het beeld verschilt sterk per rechtbank. Sommige journalisten gaven aan dat er binnen bepaalde rechtbanken inderdaad een constructieve samenwerking is met medewerkers van de Rechtspraak. In die informele samenwerking blijkt het ook mogelijk om elkaar aan te spreken op de naleving van afspraken. In andere rechtbanken is het perspectief van journalisten duidelijk anders. Soms worden ze ronduit nors ontvangen en krijgen ze nauwelijks ruimte om hun werk te doen. Elkaar informeel aanspreken blijkt dan lastiger.

3.2 Beeld- en geluidsopnamen

De functie van beeld en geluid

Voor de uitoefening van de controlerende en informerende rol van de pers zijn beeld en geluid een aanvulling op de berichtgeving in tekst die sowieso mogelijk is naar aanleiding van openbaar toegankelijke zittingen. Door beeld en geluid komt een verhaal tot leven, en dat is wat veel burgers aanspreekt om überhaupt aandacht te geven aan de rechtspraak. Zo levert de tekening een plaatje bij de tekst, en vormen ze samen een verhaal. In opkomst is de podcast, waarin de luisteraar de rechtspraak van begin tot eind kan volgen. Als aandacht vanuit de samenleving belangrijk is voor de rechtspraak, dan zijn beeld en geluid de katalysator voor de inhoud. Soms is echter de aandacht van de pers zo overweldigend dat de vele camera's en journalisten de zitting dreigen te beheersen. De openbaarheid komt dan in conflict met de orde tijdens de zitting. Voor de beleving van betrokkenen maakt het uit of er één camera aanwezig is of meerdere. En of de camera op een statief staat of niet. Eén vaste camera is makkelijker te negeren dan meerdere bewegende camera's.

De impact van beeld en geluid

Binnen de Rechtspraak lopen de meningen over het recht op het maken van audiovisuele opnamen sterk uiteen. De een vindt het wenselijk, de ander is er beslist op tegen. Een deel van de rechters vindt dat het maken van opnamen een optie moet zijn, maar zeker geen vanzelfsprekendheid. Deelnemers vanuit OM en advocatuur zijn meestal geen voorstander van opnamen in de rechtszaal en zijn geneigd naar beperkingen te zoeken. Daarbij speelt vaak het argument dat verdachten, slachtoffers en getuigen geïmponeerd zijn door de aanwezigheid van camera's, en in hun uitingen belemmerd worden. Ons onderzoek heeft geen bewijzen voor deze stelling opgeleverd. Meerdere deelnemers beweerden dat het in de praktijk wel meevalt. Zeker als deelnemers zijn voorbereid op de aanwezigheid van camera's en microfoons in de zaal, dan verdwijnen die vaak al vrij snel uit hun aandacht. Of ze vallen weg in een context die voor de procesdeelnemer toch al stresserend is. Zeker

van geluidsopnamen lijken procesdeelnemers zich al na een paar minuten nauwelijks meer bewust, zei een journalist. Het onderzoek maakt eigenlijk vooral duidelijk dat de Rechtspraak nauwelijks onderbouwing heeft voor standpunten over de impact van opnamen op de rechtspleging.

Eeuwig online

Een ander argument tegen het maken van beeld- en geluidsopnamen is dat ze, eenmaal online gezet, nooit meer van het internet verdwijnen en de procesdeelnemer een leven lang kunnen achtervolgen. Op die manier kunnen opnamen leed toevoegen aan slachtoffers, een risico vormen voor getuigen, een veroordeling zijn voor verdachten die niet schuldig bleken, en de straf verlengen voor wie veroordeeld werd. Ook professionele procesdeelnemers hebben last van opnamen omdat archiefmateriaal soms buiten de context wordt ingezet en dan een verkeerd beeld oproept van de actualiteit. Advocaten hebben soms te maken met de suggestie dat zij, via hun beeld, samenvallen met het belang van hun cliënt. Hoewel niemand deze neveneffecten van opnamen bestrijdt, wordt niet duidelijk wat de impact in de praktijk is. Zo is bijvoorbeeld niet bekend of betrokkenen later in hun leven nog last ondervinden van online materiaal. Rechters en officieren van justitie geven aan dat ze in media soms beelden tegenkomen van zaken uit het verleden, in de context van lopende zaken. In geval van risico's voor de persoonlijke veiligheid is dat uiteraard zeer ongewenst.

Streaming

Een bijzondere vorm van beeld- en geluidsopnamen betreft online streaming. Tijdens de coronalockdowns is veel ervaring opgedaan met streaming. Het instrument wordt nog steeds gebruikt als een zitting veel publiek en pers trekt, of als slachtoffers of andere belanghebbenden niet fysiek bij de zitting aanwezig kunnen zijn en die toch willen volgen. Soms is er ook interactie met de rechter via de online verbinding. Hoewel de uitzending in het algemeen gecontroleerd plaatsvindt, heeft streaming altijd een onbeheersbaar element. Het valt niet helemaal uit te sluiten dat de opnamen van beeld en geluid in verkeerde handen komen. Sommige deelnemers aan het onderzoek waren voorstander van live-streamen, in principe van alle openbare zittingen. Anderen waren daar fel op tegen, vanwege de privacy-risico's. De investering die nodig is, afgezien van de apparatuur ook in menskracht om het live-streamen zorgvuldig te doen, is een bijkomende factor. Journalisten zouden graag gebruik maken van online streaming omdat het hun werk een stuk efficiënter maakt.

Podcasts

Zoals al opgemerkt, een vrij recente ontwikkeling betreft podcasts, waarmee de makers een zo volledig mogelijk beeld van een rechtszaak proberen te geven. Journalisten gaven aan dat de audiokwaliteit vaak onder de maat is. De zaal heeft een slechte akoestiek, of de procesdeelnemers spreken niet in de microfoon waardoor de zaak moeilijk te volgen is. Het opnemen van audio is dan lastig. Voor het maken van een podcast is het weergeven van de stem van alle procesdeelnemers wenselijk. In de stem klinken de emoties door die een podcast aantrekkelijk maken. In beginsel is het opnemen van getuigen, slachtoffers en nabestaanden niet toegestaan, tenzij betrokkenen daar expliciet toestemming voor geven. Voor verdachten geldt 'het mag, tenzij'. Een tussenvorm is het vervormd weergeven van de stem. Podcastmakers proberen dat te vermijden omdat luisteraars daarop afhaken. Ze zetten dan nog liever een acteur in die uitsprekt wat bijvoorbeeld een verdachte letterlijk heeft gezegd. Sommige rechters pleitten ervoor om vaker audio-opnamen te maken, bij voorkeur ook van de interactie met een verdachte. Het gesprek tussen rechter en verdachte is een wezenlijk element van de rechtspraak. Met een (vervormde) geluidsweergave zou de samenleving een betere indruk krijgen van de zaak en de wijze waarop het gerecht die behandelt. De voorstanders zijn in de veronderstelling dat een geluidsopname relatief weinig impact heeft op de betrokkenen. Een stem maakt iemand echter wel degelijk identificeerbaar, zeggen anderen. In de enquête toonde 21% van de respondenten zich voorstander. Een rechter lichtte toe dat hij in gesprek met de verdachte tastend zijn weg vindt en daardoor kwetsbaar is voor

het besef dat elk woord wordt opgenomen. Het pleidooi voor meer audio-opnamen werd vanuit de journalistiek weliswaar toegejuicht, maar niet als dat ten koste zou gaan van beeldopnamen.

Bewijsvoering

Beeld- en geluidsopnamen worden niet meer alleen gemaakt om een verhaal over te brengen aan burgers. Ze zijn steeds vaker ook een middel tot bewijsvoering. Daarin zijn grofweg twee typen te onderscheiden: de partijdige pers en de argwanende rechtszoeker. Bij de eerste soort doet de publicist zich weliswaar voor als journalist, maar is er geen intentie om onafhankelijk verslag te doen. De opnamen worden gebruikt voor de promotiedoelen van een belangengroep. Bij de tweede soort gaat de rechtszoeker er op voorhand vanuit dat de rechtspraak niet onpartijdig zal zijn. Om later te kunnen aantonen dat de rechter niet onpartijdig oordeelde, maakt de rechtszoeker zelf of een handlanger opnamen. Dat kan stiekem, als geluidsopname, vanaf de tribune met een smartphone, of openlijk door iemand die zich als journalist voordeet. Deze niet-journalistieke beeld- en geluidsopnamen roepen veel weerstand op binnen de Rechtspraak. Waar redelijkerwijs mogelijk worden deze opnamen voorkomen. Het probleem is dat de situaties die hierboven zijn beschreven in de praktijk zelden zo duidelijk herkenbaar zijn. In veel gevallen roept de publicist in kwestie wel de schijn op het belang van een procespartij te dienen, maar kan dat niet hard worden aangetoond. Mede daarom riepen veel deelnemers aan het onderzoek op om duidelijke criteria te formuleren voor wie journalist is, juist om degenen die dat niet zijn te kunnen weerhouden van het maken van opnamen. Bovendien wordt opnameapparatuur steeds vernuftiger. Geluidsopnamen maken met een smartphone is voor procesdeelnemers al heel eenvoudig. Maar ook de mogelijkheid om stiekem beeldopnamen te maken vanuit het publiek wordt reëel geacht.

3.3 Wie is pers tegenwoordig?

Perskaart

Deelnemers aan het onderzoek maakten duidelijk dat de evaluatie vooral een antwoord moet geven op de vraag wie tot de pers moet worden gerekend. Uit de reacties bleek vaak dat men er vanuit gaat dat de kwalificatie 'pers' betekent dat de persoon beeld- en geluidsopnamen mag maken in de zitting. In de enquête reageerden deelnemers op de vraag welk 'bewijs' nodig is voor de aanduiding als pers. Meer dan tweederde van de deelnemers vindt dat als iemand een perskaart van de NVJ kan tonen, dat aannemelijk maakt dat diegene een journalist is. Alle partijen zijn het daar bovendien over eens. Dat geldt niet voor andere externe instanties zoals de Raad voor de Journalistiek en het Genootschap van Hoofdredacteuren, die in deze kwestie veel minder als een autoriteit worden gezien. De NVJ hanteert als criterium voor het toekennen van een perskaart het publiceren in publiek toegankelijke media en daar ook inkomsten uit halen. Sommige deelnemers gaven aan dat wie bereid is om de waarheid niet al te nauw te nemen redelijk eenvoudig een perskaart kan krijgen. Om die reden is voor voorlichters en communicatieadviseurs bij de Rechtspraak het kunnen tonen van een perskaart niet voldoende voor het delen van bijvoorbeeld dagvaardingen. De bereidheid om informatie te delen en met opnameapparatuur toegang te verlenen tot de zitting hangt dan ook vaak af van de persoonlijke relatie die met de journalist is opgebouwd. In de enquête werd 'betrouwbaarheid als persoon' overigens slechts door enkelen als een onderscheidend criterium gezien.

Een ruimer begrip

De afbakening van 'de pers' is bij voorkeur uniform, en niet per rechtbank verschillend. Een grote minderheid van de deelnemers aan de enquête vond dat de Rechtspraak zelf kan bepalen welke media tot de pers moeten worden gerekend (en dus ook welke niet); iemand die voor zo'n medium werkt is in die redenering een journalist. Uit de open antwoorden bleek dat dit een lastige kwestie is. Sommige deelnemers gaven aan dat ze het gewoon niet weten. Kan de Rechtspraak wel zelf

bepalen wie journalist is, of wat journalistiek is? Soms komen publicisten, al dan niet met camera, nadrukkelijk met als doel om de rechtspraak te controleren. Enkele deelnemers wezen erop dat de Rechtspraak niet zelf kan en mag bepalen wie haar controleert en pleitten voor een ruim begrip van 'de pers'. Diverse reacties in de enquête beschreven een variant van het criterium 'iedereen die publiceert op een voor iedereen toegankelijk platform'. Daaronder vallen ook alle websites die niet zijn afgeschermd, zodat dit criterium neerkomt op: iedereen die publiceert is pers. Dat is ongeveer hetzelfde criterium als wat de NVJ hanteert voor de perskaart, alleen zonder de inkomenseis.

Toegang tot de berichtenbox

In de enquête maakten deelnemers duidelijk dat het formuleren van objectieve criteria noodzakelijk is. Vrijwel steeds werd dat gekoppeld aan het recht van de pers om audiovisuele opnamen te maken. Dat komt misschien doordat het delen van vertrouwelijke informatie, zoals zittingslijsten en dagvaardingen, al is beperkt tot degenen die toegang hebben tot de berichtenbox. De toelating tot de berichtenbox ligt op dit moment bij enkele medewerkers van de Rechtspraak, waarbij het criterium vooral is of de journalist goed bekendstaat binnen de rechtbanken. Als daar in interviews gericht naar wordt gevraagd, dan geven deelnemers aan dat een oordeel over wie journalist is niet bij (medewerkers van) de Rechtspraak kan liggen. Overigens betekent toegang tot de berichtenbox niet dat een journalist alle gewenste informatie krijgt; gerechten bepalen namelijk zelf welke informatie in de berichtenbox wordt gedeeld. De informatie over een zitting in de berichtenbox varieert van niets tot vrijwel alles. Een deelnemer opperde dat als de pers niet goed valt te definiëren, een oplossing gezocht moet worden in het afbakenen van wat een journalist krijgt.

3.4 De basis voor informatieverstrekking

De juridische basis voor informatieverstrekking

Hieronder volgen *in cursief* enkele citaten uit een publicatie van mr. dr. L. Noyon (Ars Aequi, november 2022, p.851-862). Hij is wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad, gastonderzoeker aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Amsterdam.

Concluderend kan worden vastgesteld dat geen uit het mensenrechtelijk kader voortvloeiende algemene verplichting bestaat om informatie aan de pers te verstrekken over alle strafzaken; deze verplichting bestaat slechts voor zover het gaat om maatschappelijk relevante zaken. Daarnaast bestaat slechts een beginselverplichting om mee te werken aan verzoeken (passieve informatievoorziening). De inhoud van de voorlichting is in zoverre aan grenzen gebonden dat hierin niet vooruit mag worden gelopen op de schuld van de verdachte en dat zij moet waarborgen dat de verdachte en andere betrokkenen door de pers zoveel mogelijk alleen gelaten worden. Ten slotte mogen alleen persoonsgegevens worden verstrekt voor zover dit noodzakelijk is in de zin van artikel 6 AVG, hetgeen een beoordeling van zaak tot zaak vergt.

[...]

De enige grondslag die in de Nederlandse wetgeving kan worden gevonden voor voorlichting over aankomende strafzaken is artikel 15 van het Besluit orde van dienst gerechten (BODG), een bepaling die kan worden herleid tot artikel 11 Wet op de Rechterlijke Organisatie, welk artikel ziet op 'de orde van dienst binnen de gerechten'. Daarnaast hebben de gerechten in de Persrichtlijn 2013 enkele uitgangspunten voor de persvoorlichting geformuleerd. Vier jaar later is de digitale bestandenpostbus ontstaan. De wijze waarop hierin informatie wordt geplaatst, sluit niet goed aan op de Persrichtlijn en evenmin op artikel 15 BODG. De huidige praktijk biedt aan journalisten gebruiksgemak, maar digitale (en niet-geanonimiseerde) gegevensverstrekking brengt ook enkele gevaren en complexiteiten met zich mee. Bij de huidige stand van zaken leidt de digitale Bestandenpostbus tot situaties die zich slecht

verhouden tot de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer het EVRM en de AVG. Het feit dat informatie slechts 'onder embargo' wordt verstrekt, lijkt mij hier niet, of in elk geval onvoldoende aan af te doen, gelet op het feit dat dit embargo er niet aan in de weg staat dat journalisten op basis van deze informatie eigen onderzoek doen en handelen in deze documenten.

[...]

De belangrijkste conclusies die uit de vorige paragrafen kunnen worden getrokken over de voorlichting van de gerechten over aankomende strafzaken, laten zich als volgt samenvatten. De wettelijke grondslag voor die voorlichting (art. 15 BODG jo. art. 11 Wet RO), het beleid van de gerechten (hoofdstuk 2 van de Persrichtlijn) en de praktijk (de digitale Bestandenpostbus) sluiten niet goed op elkaar aan. Bovendien is er – mede door de oprichting van de digitale Bestandenpostbus – een praktijk ontstaan die spanning oplevert met het EVRM en de AVG.

Vanwege haar controlerende en informerende rol heeft de pers informatie nodig over welke rechtszaak wanneer en waar ter zitting komt, en wie daarin de hoofdrolspelers zijn en/of welk belang aan de orde is. Het betreft informatie van praktische aard. De pers kan medewerkers nu eenmaal niet overal en altijd inzetten in de hoop dat er een interessante zitting is. Uit de enquête bleek dat 36% van de deelnemers de huidige informatie precies goed vindt, niet te veel en niet te weinig. En 24% van de deelnemers vindt de informatie afwisselend te veel en te weinig. Dat heeft te maken met het ontbreken van uniformiteit in de informatievoorziening binnen de Rechtspraak.

Uniformiteit

Op allerlei manieren werd aandacht gevraagd voor de aanduiding van zaken die ter zitting komen. Het ontbreekt momenteel aan uniformiteit; de gerechten geven op verschillende manieren aan welke zaken ter zitting komen. Ook is er behoefte aan betere zaakaanduidingen in andere rechtsgebieden dan het strafrecht. Ons onderzoek wees uit dat media meer aandacht besteden aan rechtszaken, bijvoorbeeld bij de kantonrechter, als daarover meer informatie bekend is. Journalisten vroegen om lijsten waar een zoekmachine op kan worden toegepast. Nu moeten ze meerdere pdf-bestanden openen en met eigen ogen doorzoeken; veel journalisten besteden dat werk uit. Iemand gaf aan dat ook belanghebbenden moeten kunnen zien dat een bepaalde zaak ter zitting komt.

Uit ons onderzoek bleek dat er binnen de Rechtspraak weinig parate kennis aanwezig is over de wettelijke kaders voor het delen van informatie. We vroegen in de enquête welke informatie nodig is om de openbaarheid van de rechtspraak te waarborgen. Meer dan 80% van de deelnemers vond het belangrijk dat de zittingslijst wordt verstrekt. Het verstrekken van geanonimiseerde vonnissen volgde met ruim 70%; journalisten gaven de voorkeur aan uitspraken met daarin de volledige persoonsnamen. De meningen waren verdeeld over het verstrekken van een samenvatting van de dagvaarding (verzoekschrift, beroepschrift); iets meer dan de helft van de deelnemers binnen de Rechtspraak vond dat nuttig. Journalisten hebben liever de volledige dagvaarding. Een integrale verstrekking van de dagvaarding was voor slechts circa 20% van de deelnemers binnen de Rechtspraak wenselijk. In de interviews gaven meerdere deelnemers aan dat het verstrekken van dagvaardingen aan journalisten in het civielrecht niet is toegestaan. In het strafrecht ligt het waarschijnlijk anders, en daar hebben de dagvaardingen doorgaans een beperktere inhoud. Die kan overigens nog steeds informatie bevatten die zonder meer risico's meebrengt op schending van de privacy van slachtoffers en andere betrokkenen.

3.5 Privacy

De privacy van procesdeelnemers is in drie fasen aan de orde:

- Bij de verstrekking van informatie voorafgaand aan een zitting spelen twee overwegingen een rol. Sommige deelnemers vinden dat de Rechtspraak geen informatie moet verstrekken die procesdeelnemers onnodig blootstelt aan onderzoek door de pers. Bovendien mag een verdachte niet al publiekelijk veroordeeld worden voordat de rechter uitspraak heeft gedaan.
- Tijdens het proces moeten procesdeelnemers zich veilig genoeg voelen om zich uit te spreken. In geval van veiligheidsrisico's of kwetsbare personen kan de bescherming van de privacy van procesdeelnemers betekenen dat de Rechtspraak beperkingen oplegt in informatiedeling en het maken van beeld- en geluidsopnamen.
- Na afloop van het proces is de privacy van procesdeelnemers van belang omdat publiciteit nog voortdurend leed kan toevoegen, als straf kan worden ervaren of tot veiligheidsrisico's kan leiden. Dat laatste geldt voor alle procesdeelnemers, ook professionele, omdat soms beelden van de ene zitting worden gebruikt in de context van een andere zaak.

Iedereen kan meekijken en -luisteren

De rechtspraak is openbaar en dat betekent dat niemand kan worden geweigerd om aanwezig te zijn en te noteren wat in de zitting openlijk wordt gedeeld. Door de openbaarheid van de zitting kunnen de naam, stem en/of beeld van procesdeelnemers in het publieke domein terechtkomen, in combinatie met de inhoud van de zitting. De Rechtspraak is als gastheer verantwoordelijk voor het beschermen van de privacy van de procesdeelnemers. De ervaring is dat anderen dan publicisten de in het openbaar gedeelde informatie niet of nauwelijks delen in het publieke domein. Hoewel het meestal goed gaat, lijkt het van belang om het verbod op het gebruik van smartphones beter te handhaven. De praktijk wijst uit dat opnamen vanaf de tribune nu niet altijd voorkomen worden.

Een bezoeker die zich niet conform de huisregels gedraagt, kan om die reden de toegang tot het gerecht worden ontzegd. De huisregels verbieden het gebruik van smartphones tijdens de zitting, maar ze bevatten geen verbod op publicatie van informatie die tijdens de zitting is verzameld. Strikt genomen betekent het ontbreken van zo'n verbod dat iemand die niet tot de pers wordt gerekend meer rechten heeft dan een erkende journalist. Die constatering is van belang omdat de persrichtlijn weliswaar beoogt om tot afspraken te komen over publicaties, maar alleen geldt voor wie zich als pers aanmeldt. Wie dat niet doet, is niet gebonden aan de persrichtlijn, krijgt alleen informatie via de zitting maar kan die wel vrijelijk publiceren.

Privacyschending?

Niet-professionele deelnemers zijn in en rond de zitting kwetsbaar voor privacyschending. Publiciteit beïnvloedt hun privacy altijd: die kan leed toevoegen of als een vorm van straf worden ervaren. Soms kan publiciteit een persoonlijk doel dienen en dan juist door betrokkenen worden opgezocht. Deelnemers aan het onderzoek waarschuwen om terughoudend te zijn met het voorafgaand aan de zitting verstrekken van informatie met namen van personen. Dat betreft onder meer de zittingslijst en/of de dagvaarding. Vooral advocaten wijzen erop dat iemand pas schuldig is als het vonnis onherroepelijk is, en voor die tijd zou publicatie van betrokkenheid bij de zaak een ongewenste privacyschending zijn. De oproep van sommige deelnemers in de enquête was om alle informatie die verwijst naar personen vertrouwelijk te houden: namen, beelden en stemmen. Het gaat vooral om verdachten, getuigen en slachtoffers, maar ook om deskundigen. Specifiek worden nog genoemd de natuurlijke personen die een rechtspersoon vertegenwoordigen: mogen die bij naam worden genoemd in stukken? Een andere kwestie is in hoeverre het online 'archief' met uitspraken de privacy van procespartijen voldoende waarborgt. De uitspraken zijn weliswaar

geanonimiseerd maar er blijft een risico dat bijvoorbeeld veroordeelden tot ver na hun straf door de online beschikbare uitspraak achtervolgd worden.

Togadragers

Sommigen deelnemers vroegen om meer bescherming van togadragers, door gebruik van persoonsnamen zoveel mogelijk te beperken. Voor wat betreft rechters, officieren van justitie en advocaten is publiciteit rond hun persoon alleen relevant als die een nadere duiding geeft aan hun functioneren en/of aan de lopende zaak. Meestal is dat niet het geval, vonden sommige deelnemers. Desondanks lijkt het steeds normaler om in media de namen van togadragers te noemen, ook als de nieuwswaarde daarvan beperkt is. Rechters vertegenwoordigen in de eerste plaats hun instituut, maar zij geven wel persoonlijk invulling aan hun rol en daarom moeten zij volgens andere deelnemers accepteren dat zij persoonlijk blootgesteld zijn aan een bepaalde mate van publiciteit. Het verband tussen publiciteit en veiligheidsrisico's is niet voor iedereen evident.

De impact van beeld en geluid

Audiovisueel materiaal (tekening, foto, geluidsopname, film) kan bijdragen aan de openbaarheid van de rechtspraak én de privacy van deelnemers aan de zitting schenden. Met name rond de schending van de privacy leven verschillende vragen en verschillen van inzicht. Een daarvan is of audiovisueel materiaal meer impact heeft dan geschreven tekst. Sommige geïnterviewden veronderstelden dat beeld de privacy meer schendt dan tekst. Maar anderen spraken dat tegen. Het punt is van belang omdat bij journalisten de indruk leeft dat beeldopnamen soms alleen al geweigerd worden vanwege de veronderstelde, grotere impact op de privacy. Daarbij werd in de enquête ook als argument gebruikt dat beeld en geluid tegenwoordig oneindig beschikbaar blijven op internet, en een leven lang aan iemand blijven 'plakken'.

De verantwoordelijkheid van de Rechtspraak

Enige schending van de privacy is een onvermijdelijk gevolg van de openbaarheid van de rechtspraak. De vraag is welke publiciteit nog wel, en welke niet meer kan worden gezien als proportionele schending van de privacy. Het herkenbaar afbeelden van een verdachte op een tekening, het noemen van een volledige naam, het expliciet beschrijven van de toedracht van een misdrijf et cetera. Is het aan de Rechtspraak om hierover, buiten een rechtszaak, te oordelen? Een meerderheid van 60% van de rechters in de enquête vond dat de Rechtspraak eigen normen kan en moet ontwikkelen voor specifieke vormen van publiciteit. Meer dan 60% van de deelnemers vanuit de Rechtspraak vond dat de eigen organisatie de rechten en plichten van de pers duidelijk maakt en de pers daar zo nodig ook op moet aanspreken. Maar als een rechter dat in de praktijk doet, zoals recent rond de gelijkende tekeningen, dan wordt de organisatie censuur verweten. De stelling dat de Rechtspraak alleen noodzakelijke informatie verstrekt aan de pers en verder geen verantwoordelijkheid heeft voor wat de pers daarmee doet, kreeg in de enquête nog geen 20% steun. Uit het onderzoek bleek dat binnen de Rechtspraak geen consistent beeld bestaat van hoe ver de organisatie moet gaan om de privacy van procesdeelnemers te beschermen.

3.6 Vertrouwen

Vertrouwensrelaties

Vrijwel alle deelnemers benadrukten de grote mate van betrouwbaarheid van de pers, die ze zelf ervaren. Deelnemers van Rechtspraak en OM gaven aan dat ze nagenoeg alleen goede ervaringen hebben met de leden van de pers met wie zij allang samenwerken. De betrokkenen maken daarin onderscheid met andere partijen die vaak eenmalig opnamen willen maken. Met hen zijn de ervaringen weliswaar overwegend positief, maar er doen zich af en toe wel afwijkingen van de persrichtlijn voor. De geïnterviewde leden van de pers gaven zelf aan dat zij en hun collega's

betrouwbaar zijn en dus door de Rechtspraak vertrouwd kunnen worden in het omgaan met vertrouwelijke informatie. Van beide kanten werd gerefereerd aan de langdurige, persoonlijke relatie als basis voor het delen van vertrouwelijke informatie. Denk bijvoorbeeld aan het verstrekken van uitspraken met persoonsnamen erin. Die willen journalisten graag hebben omdat het vonnis met namen erin nu eenmaal veel makkelijker leest, en niet met de intentie om die namen te publiceren. De betreffende journalisten weten toch wel wie bedoeld wordt, ze waren immers bij de zitting, en weten heel goed welke namen wel en niet gepubliceerd mogen worden. Journalisten met goede relaties bij het gerecht kunnen uitspraken met persoonsnamen inzien, ook al strookt dat niet met de persrichtlijn.

Het liefst zouden betrokkenen het gevoel van vertrouwen dat bestaat in de bestaande relaties vangen in enkele concrete criteria waaraan nieuwe spelers kunnen worden getoetst. Maar de ongemakkelijke waarheid is dat dit niet kan. Het vertrouwen dat ontstaat door langdurige persoonlijke samenwerking kan geen criterium zijn voor een behandeling als 'pers'. Nog geen 10% van de deelnemers aan de enquête vond een vertrouwensrelatie een basis om iemand als pers aan te merken. Vertrouwen is een subjectief begrip en een publicist kan niet worden geweigerd vanwege het ontbreken ervan, dat zou immers een schijn van censuur oproepen. En toch, in interviews werden vaak criteria genoemd om 'de echte' journalisten te onderscheiden die feitelijk neerkwamen op het hebben van een langdurige samenwerking. Bijvoorbeeld het feit dat iemand vaak in de rechtbank is, zich aan de afspraken houdt, zorgvuldig met informatie blijkt om te gaan en bekend is bij andere collega's.

Waarborgen

Deelnemers refereerden aan de eis dat journalisten die vertrouwelijke informatie krijgen, waaronder het maken van opnamen, een geheimhoudingsverklaring moeten ondertekenen. Op grond van de interviews is onze indruk dat deze schriftelijke verklaring niet als een sterke waarborg wordt gezien. Als een onbekende journalist van een onbekend medium de verklaring ondertekent, dan wordt daar niet door iedereen op vertrouwd. Sommige gerechten verstrekken vertrouwelijke informatie, zoals dagvaardingen en uitspraken met persoonsnamen erin, niet, ook al zou de journalist bereid zijn om een verklaring te ondertekenen. De schriftelijke verklaring is wel een nuttige, maar kennelijk geen afdoende waarborg voor het zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie.

Veel deelnemers aan het onderzoek refereerden aan de ethische normen die journalisten hanteren bij het publiceren over rechtszaken. Deze '*gentlemen's agreements*' blijken belangrijke principes voor publicatie, waar velen op vertrouwen. De ethische normen behoren uitsluitend tot het domein van de media zelf, ze zijn niet gecodeerd en staan niet in de richtlijn van de Rechtspraak.

Binnen de Rechtspraak wordt al enige tijd gesproken over de vraag of en hoe journalisten geaccrediteerd zouden kunnen worden. Daarbij doet zich ook de vraag voor of er om praktische redenen 'dag-accreditaties' zouden kunnen worden toegekend. Op grond van ons onderzoek lijkt dat niet logisch, omdat het vertrouwen om informatie met een journalist te delen in het algemeen gebaseerd is op een langdurige relatie. Een eenmalig contact biedt daarvoor onvoldoende basis.

3.7 Begrensde verantwoordelijkheid

Onzorgvuldig: juridisch incorrect

Veel rechters, officieren en advocaten toonden zich er voorstander van dat de Rechtspraak zelf normen ontwikkelt waar publiciteit aan moet voldoen. Van journalisten kreeg dit idee weinig bijval. Sommigen sprak meer duidelijkheid of eenduidigheid wel aan. Behalve journalisten vonden weinig deelnemers dat de Rechtspraak *geen* verantwoordelijkheid heeft voor publicaties door de pers. Binnen de Rechtspraak wordt kennelijk een grote mate van verantwoordelijkheid gevoeld voor wat

de pers publiceert naar aanleiding van rechtszaken. In de eerste plaats betreft dat de juridische deugdelijkheid – klopt het wel wat een journalist schrijft? Sommige deelnemers aan het onderzoek zeiden een journalist erop aan te spreken als die in een publicatie een inhoudelijke onjuistheid heeft vermeld, met de intentie dat de journalist ervan leert. Juridisch incorrecte publicaties blijken ook een prikkel voor (pers)rechters om hun uitleg en duiding te verbeteren.

Onzorgvuldig: schending van de privacy

Een andere verantwoordelijkheid betreft de privacybescherming van procesdeelnemers. Op grond van de enquête bleek de Rechtspraak voor zichzelf een belangrijke rol te zien in het beoordelen van wat een 'proportionele schending van de privacy' is en wat niet. Ook buiten rechtszaken hierover. In zowel interviews als enquête kwamen de sterk gelijkende tekeningen van procesdeelnemers aan de orde. In dat kader werd de vraag gesteld in hoeverre nog sprake is van 'proportionele schending van de privacy'. Daarom is er rond tekeningen een sterke behoefte aan eenduidige normen. Maar juist het recente incident rond de tekeningen maakt duidelijk hoe lastig het voor de Rechtspraak is om uitspraken te doen over de zorgvuldigheid van publicaties. Dat wil zeggen, zonder een signaal van onzorgvuldig handelen 'van buiten'. Bijvoorbeeld als de persoon wiens privacy geschonden is, daarvan aangifte heeft gedaan. De Rechtspraak kan nu eenmaal geen afdwingbare verplichting opleggen. Een journalist aanspreken op zorgvuldigheid kan volgens sommige deelnemers dan ook alleen binnen een wederzijdse vertrouwensrelatie. Als die ontbreekt, dan wordt goedbedoelde feedback opgevat als poging tot censuur.

Sommige deelnemers nuanceerden de rol van de Rechtspraak in geval van onzorgvuldig handelen. De Rechtspraak kan (buiten rechtszaken) geen uitspraak doen over de zorgvuldigheid van een publicatie of over de mate waarin een publicatie de privacy schendt. Maar de Rechtspraak kan wel journalisten houden aan gemaakte afspraken, en maatregelen treffen als afspraken geschonden zijn. Met andere woorden, een oordeel kan niet het journalistieke werk betreffen maar wel het werk van de Rechtspraak: het werkproces en de samenwerking met partners.

3.8 Uniformiteit en afwijkingen van de persrichtlijn

Verschillende bejegening van de pers

De ene rechtbank geeft stukken ter inzage via de berichtenbox, de andere doet dat alleen fysiek. De ene rechtbank stopt veel meer informatie in de berichtenbox dan de andere. Bij de ene zitting zijn camera's en tekenaars welkom en bij de andere niet. De meeste deelnemers benoemden het gebrek aan uniformiteit tussen gerechten als een probleem. Meerdere deelnemers hekelden de vrijblijvendheid van de persrichtlijn binnen de Rechtspraak zelf. De pers moet zich wel aan de richtlijn houden, maar rechters hoeven dat niet, is de indruk. Deelnemers vanuit de Rechtspraak riepen op tot meer uniformiteit bij de toepassing van de richtlijn en om rechters zo nodig aan de richtlijn te houden.

Sommige geïnterviewden uitten zorgen over de beperkte bereidheid van collega's om met de pers samen te werken. Kwalitatief goede rechtspraak kan op den duur niet zonder een actieve betrokkenheid van de pers, was hun standpunt. Zij vonden de samenwerking met de pers belangrijk omdat die beter in staat is om de samenleving bij de rechtspraak te betrekken dan de organisatie zelf. Dat doel mag best wat kosten, ook in termen van 'geregel' in de rechtszaal. Alle rechters zouden volgens hen moeten beschikken over de vaardigheid om met de camera om te gaan. Daardoor zou de drempel voor het toelaten van pers lager worden, was de gedachte. Uit de enquête bleek dat bijna de helft van de deelnemers vanuit de Rechtspraak hier voorstander van is.

Beperkingen in de openbaarheid

In de interviews werd diverse keren gewezen op een patroon dat zich steeds vaker lijkt voor te doen. De advocaat geeft aan dat als er audiovisuele opnamen worden gemaakt, de verdachte zich niet zal willen uitspreken. De rechter geeft op basis daarvan geen toestemming voor opnamen. Dit besluit vindt vaak pas tijdens de zitting plaats, als de pers al in de zaal zit. Sommige geïnterviewden hebben de indruk dat rechters soms te snel meegaan in het verzoek van de verdachte, die op deze manier de openbaarheid van de rechtspraak relatief eenvoudig kan beperken. Journalisten hebben het gevoel hierdoor buitenspel te worden gezet.

Het principe dat veiligheid boven openbaarheid gaat, wordt door vrijwel iedereen onderschreven. Maar dat wil niet zeggen dat alle betrokkenen het eens zijn met de mate waarin veiligheidsrisico's tot beperking van de openbaarheid leiden. Bijvoorbeeld: officieren van justitie en advocaten vragen in toenemende mate om anonimiteit omwille van hun persoonlijke veiligheid. Zij doen hun verzoek bij de voorzitter, die een besluit neemt en dat in de vorm van een verzoek overbrengt aan de pers. Een bezwaar bij de pers is dat de Rechtspraak soms onvoldoende motiveert waarom namen niet gepubliceerd mogen worden. Het beeld verschilt sterk per rechtbank. Sommige rechters laten wel camera's toe in de rechtszaal, met afspraken over beperking van wat in beeld komt en wat te horen is. Terwijl andere rechters bij een dreigingssignaal direct alle audiovisuele opnamen verbieden. Geïnterviewde leden van de pers gaven aan dat de Rechtspraak vaak niet of onvoldoende motiveert waarom een beperking in publicaties wordt gevraagd. De gepubliceerde motivaties zijn weinig specifiek, vaak een kopie van een eerdere motivatie. Wat niet ter discussie staat is de bevoegdheid van de rechter tot persoonlijke inschatting van de ruimte voor opnamen. Voor alle deelnemers aan het onderzoek was duidelijk dat de voorzitter van de zitting in alle gevallen verantwoordelijk is voor een ordelijk en veilig proces, en altijd bevoegd is om in te grijpen in wat er in de rechtszaal gebeurt.

Verschillen tussen rechtsgebieden

Uniformiteit werd in het onderzoek juist niet als wenselijk gezien als het gaat om de typische kenmerken van de diverse rechtsgebieden. Enkele deelnemers vroegen om in de persrichtlijn rekening te houden met verschillen, bijvoorbeeld in terminologie, en zo nodig aparte regels per rechtsgebied te hanteren.

3.9 Overige bevindingen

Het onderzoek leverde verder nog onderstaande voorstellen op voor aanpassing van de persrichtlijn of andere maatregelen in de afstemming tussen de Rechtspraak, pers en OM:

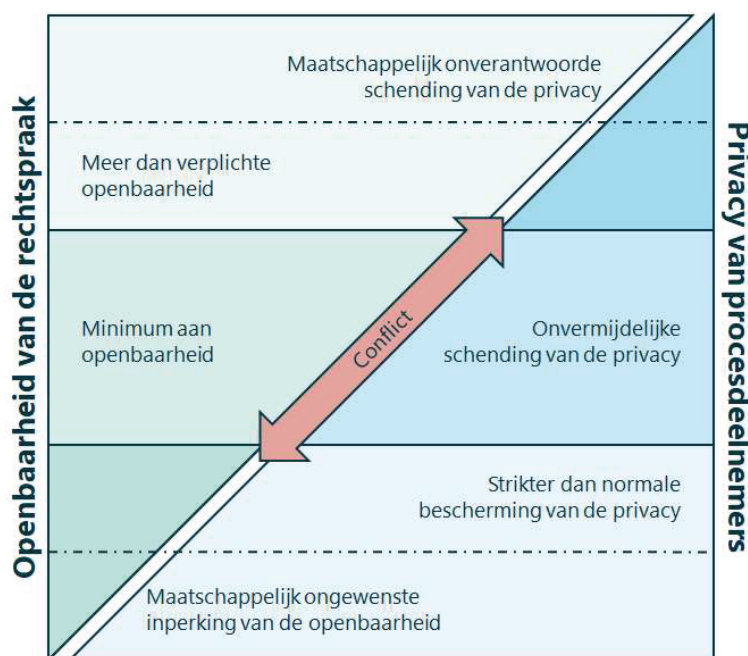
- a) Deelnemers aan de enquête deden de suggestie voor een soort 'track & trace' van een zaak, zodat een journalist (of belanghebbende) kan volgen wanneer een uitspraak wordt verwacht. Dan hoeft niet steeds een beroep te worden gedaan op voorlichters.
- b) Het idee werd geopperd om de publicaties van uitspraken te verbeteren, bijvoorbeeld door informatie toe te voegen 'in klare taal', die anticipeert op veelvoorkomende vragen. Of een 'voorleesversie' van een uitspraak. Journalisten zouden in publicaties dan wellicht vaker naar de online beschikbare informatie verwijzen. Journalisten, maar ook advocaten, zouden de uitspraken graag als een online archief willen kunnen doorzoeken. De huidige persrichtlijn geeft aan dat de Rechtspraak juist geen archief wil faciliteren.
- c) In de persrichtlijn zijn specifieke onderdelen van de zitting benoemd die mogen worden opgenomen. Deelnemers stelden voor om daaraan toe te voegen de vordering van de benadeelde partij. De toelichting op het schadevergoedingsverzoek moet kunnen worden opgenomen nu de rol en positie van het slachtoffer belangrijker zijn geworden, vonden zij.

- d) Het OM zou specifiek meer informatie willen verstrekken over rechtszaken met minderjarige verdachten naar aanleiding van ernstige geweldsmisdrijven en/of bezit van zware wapens of explosieven. Die zaken vinden, zoals de wet voorschrijft, achter gesloten deuren plaats. Maar de impact op de samenleving van deze misdrijven is zo groot dat een grotere mate van openbaarheid relevant wordt geacht.
- e) Niet-professionele deelnemers aan de zitting mogen zelf aangeven of en in hoeverre hun stem en/of beeld geregistreerd en gepubliceerd mogen worden. Ze mogen weliswaar toestemming geven, maar daarbij moet vaker worden overwogen of zij wel voldoende in staat zijn om de consequenties van opnamen te overzien. De rechter zou daar meer aandacht voor moeten hebben, vonden enkele deelnemers.
- f) De privacy van minderjarige slachtoffers of getuigen die deelnemen aan openbare zittingen zou beter beschermd moeten worden, opperden deelnemers. De persrichtlijn zou daar expliciet aandacht aan moeten geven.
- g) Sommige geïnterviewden stelden voor om het embargo op dagvaardingen die vooraf zijn ingezien te laten vervallen. Zolang een journalist zich tot de feiten beperkt, hoeft publicatie vóór de zitting volgens hen niet per se buitenproportioneel te zijn. In de enquête is dit idee getoetst en kreeg het maar weinig bijval.
- h) Binnen de Rechtspraak is een expertisegroep belast met het afhandelen van vragen rond de toepassing van de persrichtlijn. De expertisegroep krijgt zoveel vragen uit de organisatie en van de pers dat er behoefte is ontstaan aan secretariële ondersteuning. In het onderzoek werd ook aandacht gevraagd voor de telefonische bereikbaarheid van de persvoorlichters van de Rechtspraak buiten kantooruren.
- i) Als de Rechtspraak zou overgaan op een vorm van accreditatie, dan is voor media een praktische eis dat collega's moeten kunnen invallen in geval van afwezigheid.
- j) Sommige journalisten gaven aan dat ze zich in sommige rechtbanken niet erg welkom voelen. Overall werd de toegang tot de gerechten relatief goed beoordeeld door journalisten. De werkplekken in de rechtszalen werden relatief het slechtst beoordeeld. Krap een derde van de journalisten was daar tevreden over. Denk bijvoorbeeld aan stoelen en/of werktafels die niet ergonomisch zijn. De zaalindeling werd door sommigen ook als aandachtspunt genoemd. Pers die wel erg dichtbij de verdachte en advocaat zit, of tekenaars die achter een pilaar moeten werken. Aandacht werd ook gevraagd voor wachtruimten voor journalisten. Soms leidt een verblijf in een ruimte met de aanhang van verdachten en/of slachtoffers tot een gevoel van onveiligheid.
- k) In het onderzoek werd aandacht gevraagd voor de opzet van de persrichtlijn. Wat wel en niet mag is warriger opgeschreven dan het in werkelijkheid is. De persrichtlijn moet vooral scherp geformuleerd zijn zodat geen misverstanden ontstaan over wat ermee bedoeld wordt, vonden sommigen. Beslissingen van de rechter-commissaris en de raadkamer zouden meer aandacht moeten krijgen.
- l) Journalisten en enkele rechters pleitten voor betere en snellere toegankelijkheid van uitspraken. Hoe sneller de uitspraak online beschikbaar is, hoe beter. Het OM zou volgens een journalist een persbericht over de strafeis al tijdens het uitspreken ervan online zetten en daarmee de aanwezige freelance-journalisten dwarszitten. Het persbericht ligt dan namelijk al bij de partijen aan wie de journalist zijn werk wilde aanbieden en sommige media besluiten daarop om het werk niet af te nemen. Op de lange termijn ondergraaft dat het verdienmodel van journalisten en dat vormt een risico voor de openbaarheid van de rechtspraak.

4. Conclusies

4.1 Conceptueel conflict

Binnen de Rechtspraak doen zich verschillen van inzicht voor over de omgang met de pers. Die zijn grotendeels terug te voeren op één principiële afweging, namelijk de verhouding tussen de openbaarheid van de rechtspraak en de privacy van procesdeelnemers. In onderstaande figuur is dit conceptuele conflict weergegeven.



Zelfs als de Rechtspraak voldoet aan een minimale mate van openbaarheid, door wet of samenleving opgelegd, dan is een bepaalde mate van schending van de privacy onvermijdelijk. Bezoekers krijgen allerlei privacygevoelige informatie als ze de zitting bijwonen, nog los van of dat dan ook in de publiciteit komt. En de Nederlandse wet en Europese richtlijnen schrijven voor dat bepaalde informatie met de pers wordt gedeeld, omwille van de openbaarheid van de rechtspraak.

Beperkingen in de openbaarheid zijn soms verdedigbaar omwille van de veiligheid of als procesdeelnemers kwetsbaar zijn. Soms wordt de openbaarheid zover ingeperkt dat de rechtspraak op dat moment niet meer voldoet aan de maatschappelijk gewenste openbaarheid. Wanneer een verdedigbare beperking omslaat in een maatschappelijk ongewenste beperking staat ter discussie binnen de Rechtspraak. Aan de andere kant van het spectrum kan de Rechtspraak streven naar meer openbaarheid dan het strikte minimum. Bijvoorbeeld door het verstrekken van vertrouwelijke informatie uit processtukken (o.m. dagvaardingen), of door het registreren van beeld en geluid toe te staan terwijl dat niet wettelijk verplicht is. Een argument hiervoor is dat meer openheid op lange termijn leidt tot meer vertrouwen in de rechtspraak én in de Rechtspraak. Ter discussie staat binnen de Rechtspraak hoeveel risico op privacyschending maatschappelijk verantwoord is.

4.2 De basis voor informatieverstrekking

Op grond van de analyse van mr. dr. L. Noyon en de reacties van deelnemers aan het onderzoek concluderen we dat de huidige werkwijze van de Rechtspraak rond de berichtenbox, vrij vertaald, niet helemaal strookt met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Enerzijds is de informatie in de berichtenbox te beperkt, omdat journalisten daaruit geen duidelijk beeld krijgen van alle rechtszaken op alle rechtsgebieden in heel Nederland. Anderzijds is de informatie te ruim, omdat bijvoorbeeld dagvaardingen online worden gedeeld met informatie over personen die een groter risico op privacyschending oplevert dan gewenst, of zelfs in strijd is met de wet.

In zijn analyse gaat Noyon er bovendien vanuit dat alle journalisten die dat willen toegang tot de berichtenbox hebben, terwijl de Rechtspraak die stelling feitelijk niet kan onderbouwen. De toegang tot de berichtenbox wordt door medewerkers van de Rechtspraak geregeld op basis van criteria die niet toetsbaar zijn. Sterker nog, binnen de Rechtspraak heerst juist verwarring over de vraag wie nu eigenlijk wel en niet journalist is, terwijl voor wat betreft de berichtenbox de afbakening feitelijk al gemaakt wordt – dat is alleen niet voor iedereen zichtbaar. Strikt genomen weet de Rechtspraak dus niet of 'de pers' toegang heeft tot de informatie die volgens de regels verstrekt moet worden. In de praktijk zijn de consequenties overigens beperkt:

- Uit het onderzoek blijken geen signalen dat er een wezenlijke discrepantie is tussen de journalisten die toegang zouden moeten hebben tot zaakaanduidingen en de groep die dat daadwerkelijk heeft. Met andere woorden, de selectie wordt waarschijnlijk zorgvuldig gedaan.
- De informatie in de berichtenbox is zo slecht toegankelijk dat velen niet eens de moeite nemen om erin te kijken. Journalisten putten uit allerlei informatiebronnen over komende zaken, vooral buiten de Rechtspraak om.

Wat blijkt is dat binnen de Rechtspraak geen eenduidig beeld bestaat van wat moet en kan, als het gaat over de openbaarheid van de rechtspraak. In de Persrichtlijn van 2013 ontbreekt een verwijzing naar de juridische kaders, terwijl dat in een omgeving van juristen van groot belang is.

4.3 Voorbereid op openbaarheid

Het toestaan van registraties van beeld en geluid tijdens de zitting is weliswaar geen wettelijke plicht van de Rechtspraak, maar voor de meeste betrokkenen wel een voorwaarde voor duurzaam vertrouwen in de rechtspraak. Onze inschatting is dat een minderheid tegen elke vorm van audiovisuele opname is. Vermoedelijk een grotere minderheid of zelfs meerderheid – het onderzoek biedt onvoldoende basis voor kwantificering – vindt wel dat het iets ingetogener mag. Minder camera's, statische camera's en minder close-ups van togadragers. Deze betrokkenen willen niet tornen aan de openbaarheid, maar hechten wel veel belang aan de privacy van procesdeelnemers, waaronder hun veiligheid en comfort om vrijuit te spreken.

Op grond van ons onderzoek concluderen we dat er binnen de Rechtspraak geen eenduidig beeld bestaat van de impact van beeld- en geluidsregistraties, waaronder tekeningen, op procesdeelnemers. Wat ons opvalt is dat veel deelnemers laten blijken dat de Rechtspraak niet in alle opzichten goed voorbereid is op openbaarheid via beeld en geluid:

- Weliswaar zijn steeds meer rechters getraind in het omgaan met audiovisuele opnamen, vanuit de opleiding of omdat de rechtbank daar aandacht aan besteedt. Maar er zijn nog veel rechters die geen training hebben gehad op dit gebied.

- Procesdeelnemers merken vaak pas in de zitting dat er opnamen worden gemaakt. Dat overvalt hen want ze hebben geen toelichting gekregen op hoe de journalisten te werk gaan. In de praktijk blijkt dat deelnemers die voorbereid zijn, veel rustiger reageren op de camera.
- Als niet zorgvuldig wordt omgegaan met audiovisuele opnamen, dan kan dat grote consequenties hebben voor personen. Daarom is het essentieel dat journalisten zorgvuldig te werk gaan. Nu doen ze dat in de praktijk ook, maar als de Rechtspraak zou communiceren over de waarborgen die zij inbouwt, dan kan dat bijdragen aan het vertrouwen van de procesdeelnemers. Informatie over de getroffen waarborgen ontbreekt nu veelal.
- Een lastig issue blijkt de veiligheid van togadragers in het langetermijnperspectief. Togadragers willen soms niet in beeld bij een zitting die op zich weinig veiligheidsrisico's kent, omdat ze ook werken, gewerkt hebben of mogelijk gaan werken aan een zaak waar wel degelijk risico's aan de orde zijn. Onze indruk is dat hier een zekere consistentie mist. Wellicht zou het beter zijn als bepaalde togadragers helemaal niet meer in beeld mogen komen. Weliswaar kan het een bewuste keuze zijn om dat juist per zaak te bezien, maar dan zouden rechters beter voorbereid moeten worden op deze afwisseling.

De discussie over de impact van beeld- en geluidsregistraties op de zitting en procesdeelnemers is vermoedelijk voorlopig niet beslecht. Ons onderzoek draagt er hopelijk aan bij dat de dialoog makkelijker kan worden gevoerd, maar biedt geen uitsluitel. Des te belangrijker vinden we dan ook om meer aandacht te besteden aan het voorbereiden van procesdeelnemers op openbaarheid.

4.4 Oordeelonthouding

Voor een organisatie die draait om oordeelvorming is het natuurlijk lastig, maar de Rechtspraak mag niet oordelen over de journalistiek. In ieder geval niet buiten rechtszaken om. Het gaat specifiek om de volgende kwesties:

- Is iemand een journalist of niet?
- Is een journalistieke uiting zorgvuldig of niet?

Hoewel veel deelnemers aan het onderzoek dit uitgangspunt onderschreven, blijkt de praktijk hardnekkiger. Binnen de Rechtspraak wordt geworsteld met de vraag wie wel en niet journalist is. De reflex blijkt vaak te zijn om als Rechtspraak zelf criteria te formuleren en daarop te toetsen, ook al zou de organisatie op die manier zelf bepalen wie haar controleert. Een zelfde patroon is zichtbaar als het gaat om publicaties waar sommigen vraagtekens bij zetten, zoals de goed gelijkende tekeningen van procesdeelnemers. De reflex is dan om als Rechtspraak zelf richtlijnen te gaan formuleren en daarop te toetsen, ook al roept dat de schijn van censuur op.

De Rechtspraak kan buiten rechtszaken om niet oordelen over de journalistiek, maar kan wel afspraken maken met journalisten en hen aan die afspraken houden. In de omgang met de pers is het dan ook belangrijk om duidelijke afspraken te maken met concrete mensen, zodat de Rechtspraak haar maatschappelijke belangen toch kan bewaken, zonder oordeel over abstracties.

Wat de Rechtspraak ook kan en mag, is de orde in de rechtbanken bewaren. Wie de orde verstoort mag uit de gerechten worden geweerd. Sommige deelnemers in het onderzoeken riepen de vraag op of het (bij herhaling) onzorgvuldig publiceren naar aanleiding van een zitting wellicht een reden kan zijn om iemand te weren uit de rechtbank? Het oordeel over de zorgvuldigheid kan dan weliswaar niet van de Rechtspraak zelf komen, maar de maatregel kan zij wel effectueren.

4.5 Uniformiteit en autonomie

De werkwijze van de Rechtspraak ten aanzien van de openbaarheid van de rechtspraak is niet uniform. Ons onderzoek laat daar grofweg twee oorzaken voor zien:

- Rechters hebben een grote autonomie, rechtbanken hebben een grote autonomie en bovendien zijn sommige keuzes niet in de persrichtlijn geregeld. De toepassing van de persrichtlijn laat dan ook variaties zijn, tussen én binnen rechtbanken.
- De Persrichtlijn 2013 is in de beleving van sommige rechters 'van bovenaf uitgerold', terwijl er lang niet bij iedereen draagvlak voor was. Tijdens een interview kwam de metafoor op dat de Rechtspraak met de Persrichtlijn 2013 het steentje een paar tegels te ver voor zich uit heeft goegoid. Dat geluid is niet regionaal bepaald, maar klinkt overal.

In het onderzoek klonk vaak een pleidooi voor meer uniformiteit. Dat was dan meestal wel met de bedoeling dat iedereen voortaan zou handelen zoals de geïnterviewde zelf. Ondanks de roep om uniformiteit van velen waren maar weinigen van mening dat de autonomie van rechters en rechtbanken ingeperkt zou moeten worden. Zeker niet als het aankomt op dat wat praktisch in de zittingszaal gebeurt. Dat betekent naar onze mening dat het evenwicht tussen openbaarheid en privacy uiteindelijk bij individuele rechters berust en dus per definitie niet uniform kan zijn.

Onze conclusie is dan ook om de variaties te omarmen, en meer nadruk te leggen op de verantwoordelijkheid van rechters die samenhangt met hun autonomie. Elke rechter moet zijn keuzes kunnen verantwoorden. Dat wil zeggen: aan zijn peers, niet aan de pers. Vervolgens kan een rechtbank of de Rechtspraak als geheel zich verantwoorden aan de samenleving voor wat betreft de mate van openbaarheid en de geboden bescherming van privacy. De pers speelt uiteraard een belangrijke rol bij deze verantwoording; het zou goed zijn als meer journalisten kritische vragen stellen over de openbaarheid van de rechtspraak. De huidige werkwijze om afwijkingen van de persrichtlijn aan de pers te motiveren, werkt niet. Belangrijker dan een persrichtlijn die precies beschrijft hoe het moet, vinden we dan ook de betekenisgeving binnen de organisatie. Wat vinden de professionals zelf belangrijk als het gaat om openbaarheid en privacybescherming?

Het onderzoek maakt duidelijk dat er ten aanzien van openbaarheid een belangrijke rol ligt voor de landelijke vakinhoudelijke overleggroepen en de gerechtshoven. De Persrichtlijn 2013 maakt wel enig onderscheid naar rechtsgebied, maar in te beperkte mate, gaven deelnemers aan. Keuzes ten aanzien van informatieverstrekking en het toestaan van beeld- en geluidsopnamen zouden vooral voorbehouden moeten zijn aan de gerechtshoven, met inbreng vanuit het vakinhoudelijk overleg binnen de Rechtspraak. Helemaal vrij zijn die keuzes ook weer niet. Kaders helpen om de afstemming efficiënt te houden en zorgen voor samenhang. Geen uniformiteit dus, maar wel herkenbare werkprocessen en regelmatig reflectie.

4.6 Participatie

In de vorige paragraaf kwam al aan de orde dat intern overleg, en dan vooral het vakinhoudelijk overleg per rechtsgebied, zowel landelijk als in teams, een belangrijke factor is in het concretiseren van openbaarheid van de rechtspraak. Kunnen meepraten, zorgen kunnen delen en invloed hebben op besluiten, zijn in het algemeen belangrijke voorwaarden voor constructieve samenwerking. Dat geldt ook voor de samenwerking tussen de Rechtspraak en journalisten. Het beeld dat Rechtspraak, OM en pers een samenwerkingsverband vormen, sprak veel deelnemers aan de enquête aan. De Persrichtlijn 2013 wordt echter vooral gezien als een lijst van rechten en plichten, waarbij eigenlijk niet eens duidelijk is of ze op de Rechtspraak zelf of de journalistiek gericht zijn.

In het voorgaande is stilgestaan bij de beperkingen van de Rechtspraak in het oordelen over de journalistiek. Afspraken tussen mensen zijn voor de Rechtspraak een effectiever middel om haar maatschappelijke belangen te behartigen. Daartoe is gestructureerd overleg een noodzaak. In dat overleg komt beeldvorming aan de orde (wat zie ik, wat zie jij?) en praktische afstemming van werkprocessen. Idealiter sluit het overleg met de journalistiek aan op het interne overleg. Dan ontmoeten de professionals elkaar en kunnen beide partijen van elkaar leren. Wederzijds begrip is in het belang van alle partijen. Desondanks riepen sommige deelnemers op om dergelijk overleg vooral informeel te houden. Een borrel drinken samen, veel meer moet het volgens deze deelnemers niet zijn. In sommige rechtbanken gaat het nu op die manier. Wij vragen ons af wat deze voorkeur voor het informele zegt over de houding ten opzichte van de journalistiek, terwijl de pers zo'n belangrijke functie vervult voor de rechtspraak. Of zou kunnen vervullen – sommige rechters vinden dat de Rechtspraak meer moet bijdragen aan het goed functioneren van de journalistiek, waaronder het kritisch bevragen van rechters. Het gesprek tussen journalistiek en Rechtspraak lijkt een gebrek aan inhoud te hebben; daar liggen dan ook kansen.

4.7 Effectiviteit van de persrichtlijn

De Persrichtlijn 2013 heeft een grote stap betekend voor de openbaarheid van de rechtspraak. Niet iedereen binnen de Rechtspraak is daar volledig tevreden over, maar ons onderzoek laat zien dat ook wie kritisch is, doorgaans per saldo positief is over de grotere mate van openheid die is bereikt. Het onderwerp lijkt veel belangstelling te hebben binnen de Rechtspraak. Openbaarheid roept grote vragen op in een tijd waarin veiligheidsrisico's toenemen, de begrippen journalist en journalistiek vervagen, en contrasten in de samenleving voortdurend worden uitvergroot.

Hierboven noemden we al de metafoer dat de Persrichtlijn 2013 het steentje wellicht een paar tegels te ver heeft gegooid. Daar is weliswaar veel mee bereikt, maar leidde ook tot een grotere kwetsbaarheid voor de complexe externe omstandigheden waarmee de Rechtspraak te maken kreeg. De toepassing van de persrichtlijn laat zien dat die niet meer goed aansluit op de huidige uitdagingen in de praktijk, zoals in dit hoofdstuk uiteengezet. Een consolidatieslag is wenselijk – overigens zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de bereikte vooruitgang – om de onderlinge consistentie te versterken. Dat begint wat ons betreft met het vinden van een titel die beter dan 'persrichtlijn' aanduidt wat het gezamenlijke doel is: de openbaarheid van de rechtspraak.

5. Aanbevelingen

5.1 Vervanging van de persrichtlijn

Ons onderzoek geeft aanleiding voor een herziening van de persrichtlijn. Een groot deel van de huidige inhoud kan weliswaar behouden blijven, want veel gaat goed, maar vooral de aard en de indeling zouden beter kunnen worden afgestemd op de context. De titel persrichtlijn ondervindt in de praktijk twee bezwaren:

- De term pers veronderstelt dat die überhaupt kan worden afgebakend, wat in de praktijk juist lastig blijkt. Bovendien, ook publicisten die zich niet als pers presenteren zijn relevant in de afwegingen rond openbaarheid. De aanduiding 'pers' suggereert verder dat het document betrekking zou hebben op die groep: hoe de organisatie moet omgaan met de pers, of wat de rechten en plichten van de pers zijn, of allebei. Dit plaatst pers en Rechtspraak tegenover elkaar, terwijl dat niet aansluit bij het heersende beeld van een samenwerkingsverband.
- In de term richtlijn klinkt vrijblijvendheid door. Rechters ervaren die ook en handelen ernaar. Maar een vrijblijvende, bestuurlijke richtlijn is iets anders dan autonomie die rechters op basis van professionele overwegingen invullen. Het omgekeerde geldt eigenlijk voor journalisten. In de praktijk blijkt dat belangrijke uitgangspunten voor publiciteit bij hen zelf liggen, namelijk de ethische normen die journalisten hanteren. Die staan niet in de richtlijn van de Rechtspraak. De verantwoordelijkheid van de Rechtspraak vraagt er soms om journalisten aan afspraken te houden die op persoonlijk niveau zijn gemaakt. Dat mag juist helemaal niet vrijblijvend zijn.

We raden daarom aan om de titel persrichtlijn te vervangen door 'beleid voor de openbaarheid van de rechtspraak'. Daarmee is direct het gezamenlijke doel duidelijk. Openbaarheid is gewenst, maar niet onbegrensd. Alle betrokkenen hebben daarin een rol en dragen eraan bij, vanuit een eigen professionele verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Het beleid regelt de diverse rollen en hun onderlinge verhoudingen.

Zoals de huidige persrichtlijn is het beleid voor de openbaarheid van de rechtspraak een document van de Rechtspraak en is daardoor eenzijdig. Toch moeten er naar onze mening ook afspraken worden gemaakt die niet eenzijdig kunnen zijn. Ons advies is om naast het beleidsdocument ook een convenant op te stellen, samen met (een vertegenwoordiging vanuit) de journalistiek. Echter, zoals hierboven al opgemerkt, kan 'de pers' niet worden afgebakend en dus ook niet (volledig) vertegenwoordigd. Dit manco betekent dan ook dat de openbaarheid van de rechtspraak niet in zijn geheel in een convenant kan worden gevat. En daarom kan de Rechtspraak niet *geen* beleid maken op dit aspect. Beleid en convenant zijn beide nodig.

5.2 Criteria voor wie tot de pers wordt gerekend

Perskaart NVJ

De Rechtspraak kan niet zelf bepalen wie journalist is en wie niet, en moet dan ook verwijzen naar een externe autoriteit die dat namens de beroepsgroep kan doen. De enige organisatie die daarvoor op dit moment in aanmerking komt, is de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ). Ons advies is dat de Rechtspraak het beschikken over de perskaart van de NVJ als criterium hanteert voor wie tot de pers moet worden gerekend. Voor buitenlandse journalisten is het criterium de perskaart van de Internationale Federatie van Journalisten. Van alle manieren om 'de pers' af te bakenen, heeft dit criterium de minste bezwaren en het meeste draagvlak. Wij raden aan om geen uitzonderingen op dit criterium toe te staan.

Bovenstaand advies is direct uitvoerbaar. Als een goed alternatief zien we nog een oplossing die meer tijd kost, namelijk om met de NVJ de mogelijkheid te bespreken van een perskaart die specifiek bestemd is voor de Rechtspraak. Die zou dan in twee opzichten afwijken:

- Het inkomenscriterium vervalt. Ook publicisten die hun inkomsten uit andere bronnen halen, komen daardoor in aanmerking voor de Rechtspraak-perskaart.
- De aanvragers van de Rechtspraak-perskaart verklaren dat zij zullen publiceren in overeenstemming met de publicatiecode in het convenant tussen journalistiek en Rechtspraak.

Het voordeel van deze alternatieve optie is dat de Rechtspraak hiermee onderkent dat de wijze waarop burgers nieuws tot zich nemen is veranderd. Ook internetplatforms zonder, of met een alternatief verdienmodel kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de openbaarheid van de rechtspraak. Een ander voordeel betreft de nadrukkelijke koppeling tussen perskaart en publicatiecode van de Rechtspraak, waarover meer in een volgende paragraaf. Een praktisch nadeel van een afzonderlijke perskaart is dat veel journalisten in dat geval twee perskaarten nodig hebben voor hun werk.

Het recht van de journalist

Journalisten mogen openbare zittingen bijwonen en naar aanleiding daarvan in tekst publiceren volgens de door hen zelf geformuleerde publicatiecode. Voor beeld- en geluidsregistraties gelden aanvullende voorwaarden; daarover later meer. Als de rechter besluit om een zitting die in beginsel openbaar is achter gesloten deuren te houden, dan kan een journalist daartegen achteraf een klacht indienen. Wij raden de Rechtspraak aan om een procedure op te stellen voor het afhandelen van klachten van journalisten tegen gesloten zittingen.

Als het beschikken over een perskaart van de NVJ het criterium voor pers is, dan betekent het intrekken daarvan dat de Rechtspraak iemand niet meer als journalist zal faciliteren. Het ligt dan ook voor de hand dat de NVJ direct of indirect betrokken is bij sancties tegen journalisten die onzorgvuldig gehandeld hebben, volgens de normen van de beroepsgroep zelf. Een rechtstreekse koppeling tussen perskaart en publicatiecode maakt deze interventiemogelijkheid effectiever.

Reactie van de reflectiecommissie

Deze aanbeveling is weliswaar een stap in de goede richting, maar een bezwaar is dat een journalist dan een perskaart moet aanvragen en betalen, ook al wil die slechts eenmalig gebruik maken van de voorzieningen die de Rechtspraak aan pers beschikbaar stelt. Freelancers hebben vaak weinig financiële ruimte en dan kan de aanschaf van een perskaart een drempel vormen.

5.3 Aan de pers te verstrekken informatie

In de vorige paragraaf is beschreven wie tot de pers kan worden gerekend. In deze paragraaf komt de informatievoorziening aan de pers aan de orde. Dat wil zeggen, met uitzondering van het registreren van beeld en geluid in de zittingszaal, waarop we in een volgende paragraaf ingaan.

Zaakaanduidingen

Wij raden de Rechtspraak aan om de informatieverstrekking te baseren op de wettelijke eisen, niet meer en niet minder. Per rechtsgebied dient te worden vastgesteld welke informatie aan de pers verstrekt moet worden. Globaal gaat het om de volgende zaakaanduidingen:

- Waar en wanneer de zitting plaatsvindt;
- De namen van de procespartijen, zowel personen als organisaties; ook de naam van de verdachte in een strafzaak wordt voluit genoemd;
- De aard van de zaak, dat waar de zaak om draait;

- Informatie die relevant moet worden geacht voor journalisten die met een bepaalde focus in de zittingslijst zoeken; denk bijvoorbeeld aan de plaats/regio van een misdrijf, een onderzoeks- of beleidsterrein in geval van bestuursrecht et cetera.

In ieder geval worden geen details verstrekt over slachtoffers of andere betrokkenen, tenzij de naam van een betrokkene al bij een breed publiek bekend is. Een journalist moet voldoende informatie krijgen voor een afweging van de relevantie, maar hoeft niet te worden voorzien van informatie voor zelfstandig onderzoek. Als een zitting achter gesloten deuren plaatsvindt, dan wordt ook geen zaakaanduiding verstrekt aan de pers. Dat betekent dat ook over raadmokzittingen niet actief informatie wordt verstrekt.

Wettelijk minimum en interne standaard

De zaakaanduidingen worden online beschikbaar gesteld voor alle rechtsgebieden en alle zaken in alle rechtbanken. De informatie zou met een eenvoudige zoekfunctie doorzoekbaar moeten zijn, omdat een zoekfunctie gebruikelijk is in vrijwel alle informatievoorziening in onze samenleving. Een zinvolle optie is om aan rechtszaken een soort 'track & trace' functionaliteit te verbinden, zodat journalisten (en belanghebbenden) makkelijker kunnen volgen wanneer bijvoorbeeld een uitspraak ingepland is. Dan hoeft niet steeds een beroep te worden gedaan op voorlichters.

Ons advies is om de spelregels voor het verstrekken van zaakaanduidingen vast te stellen in de gerechtshofvergaderingen, op basis van een voorstel per rechtsgebied dat wordt voorbereid vanuit het landelijk overleg vakinhoud. Na vaststelling in de gerechtshofvergadering is het verstrekken van deze zaakaanduidingen de standaard, waarvan alleen met gegronde redenen kan worden afgeweken. Het verdient aanbeveling om de juridische basis waarop de informatieverstrekking is gebaseerd, te vermelden in het beleidsdocument.

Duiding, uitspraken, passieve informatieverstrekking

Journalisten zijn welkom bij persmomenten van persrechtsheren en -raadsheren, net als nu. Duiding van uitspraken is voor zowel pers als Rechtspraak een belangrijk instrument om tot een goed begrip van de materie te komen. De Rechtspraak kan onderzoeken of op verzoek (dus passief) meer informatie kan worden verstrekt over rechtszaken met minderjarige verdachten naar aanleiding van ernstige geweldsmisdrijven en/of bezit van zware wapens of explosieven.

De Rechtspraak publiceert geanonimiseerde uitspraken in zaken waarvoor door de pers belangstelling is getoond op de website, hoe sneller hoe beter. Onze aanbeveling is om te onderzoeken of deze publicaties wel onbepert online beschikbaar moeten zijn. De uitspraak is relevant om verslag te kunnen doen van de rechtszaak, maar moet de website van de Rechtspraak een naslagwerk zijn? Ook geanonimiseerd kan een uitspraak nog naar een persoon verwijzen. Als het antwoord bevestigend is, welke regels gelden dan om de privacy van personen te waarborgen?

Een journalist heeft altijd het recht om meer informatie te vragen, bijvoorbeeld een uitspraak van een zaak uit het verleden. Een informatieverzoek kan ook betrekking hebben op een zitting die achter gesloten deuren plaatsvindt, waaronder raadmokbeslissingen. De persrechter of -raadsheer beslist per geval over deze verzoeken en motiveert afwijzingen. De Rechtspraak stelt een bezwaar- en beroepsprocedure op voor de situatie dat de journalist zich niet bij een afwijzing wil neerleggen.

5.4 De publicatiecode

Huisregels

De Rechtspraak moet zich formeel voorbereiden op situaties waarin personen die zich niet als journalist voordoen, publiceren wat in een zitting is gezegd, zoals persoonsnamen. Ook audio- en

beeldopnamen kunnen naar buiten worden gebracht door publicisten die de Rechtspraak niet tot de pers rekent op basis van het in het voorgaande beschreven criterium.

Onze aanbeveling is dat de journalistiek een publicatiecode opstelt waarnaar de Rechtspraak kan verwijzen in de huisregels. De situatie dat iemand informatie uit een zitting op een onzorgvuldige manier naar buiten brengt, doet zich gelukkig zelden voor. In die gevallen had de Rechtspraak echter nauwelijks grond om op te treden. Als onzorgvuldige publicatie een huisregel is, dan kan een publicist in het uiterste geval uit de rechtbank worden geweerd. Hoewel niet erg sterk, is deze maatregel ons inziens beter dan helemaal geen maatregel. Een belangrijk argument om in de huisregels naar een publicatiecode te verwijzen, is dat journalisten daardoor niet langer beperktere rechten hebben dan niet-journalisten.

Reactie van de reflectiecommissie

De journalisten in de commissie vinden dat deze aanbeveling het risico oproept dat de Rechtspraak een instrument in handen krijgt om journalisten te weren uit de rechtbanken. Journalisten moeten de ruimte hebben om af te wijken van de gangbare ethische normen.

Bestaande praktijk vastleggen

Met deze aanbeveling beogen we de bestaande praktijk te expliciteren, dus niet om nieuwe regels toe te voegen. In de publicatiecode zouden naar onze mening de ethische normen moeten worden opgenomen die journalisten nu ook al hanteren, met bijvoorbeeld als strekking:

- Namen van verdachten worden niet herkenbaar gepubliceerd. Als de rechter daartoe besluit, dan mogen ook de namen van andere procesdeelnemers niet worden gepubliceerd;
- Publicaties mogen een verdachte niet veroordelen, dat doet de rechter;
- Beeld- en geluidsregistraties van een zitting mogen alleen worden gemaakt en gepubliceerd op basis van nadrukkelijke afspraken met de Rechtspraak;
- Publicaties mogen niet leiden tot een evidente schending van de privacy van personen. De privacy van minderjarige slachtoffers of getuigen verdient extra zorgvuldige afweging.

De Rechtspraak kan deze code niet zelf opstellen, er hooguit aan bijdragen. Daarom is de publicatiecode onderdeel van het convenant dat de Rechtspraak met de journalistiek sluit. Waar mogelijk wordt gebruikgemaakt van materiaal dat al voorhanden is, wellicht bij de NVJ; dat kan waar nodig specifiek op de rechtspraak worden toegespitst.

Met het toepassen van deze publicatiecode, in combinatie met de eerder genoemde beperking van de informatieverstrekking tot het wettelijke minimum, zou naar onze mening het embargo op informatie voorafgaand aan de zitting kunnen vervallen.

5.5 Accreditatie voor het registreren van beeld en geluid

Waarborgen voor procesdeelnemers

Voor procesdeelnemers blijkt essentieel dat de Rechtspraak voldoende waarborgen heeft getroffen dat journalisten zich bij beeld- en geluidsregistraties houden aan de werkafspraken. Dat betreft ook de tekenaars. Verdachten en andere procesdeelnemers ontlenen aan deze waarborgen het vertrouwen dat zij vrijuit kunnen spreken, zonder risico dat hun beeld of stem tegen de afspraken in zou worden vastgelegd. Advocaten moeten in de voorbereiding van hun cliënten kunnen verwijzen naar de waarborgen die de Rechtspraak heeft getroffen dat beeld- en geluidsregistraties volgens afspraak verlopen, en naar de sancties die staan op het schenden van die afspraken. Degelijke

waarborgen op dit aspect leiden tot draagvlak bij rechters en advocaten voor het maken van beeld- en geluidsopnamen.

Het enkele feit dat een journalist over een NVJ-perskaart is niet voldoende waarborg. De lat ligt hoger omdat de journalisten in beginsel in de gelegenheid zijn om meer 'informatie' te nemen dan is afgesproken. Microfoons kunnen ongemerkt aan staan, een cameralens kan meer opnemen dan afgesproken, zonder dat de voorzitter dit kan toetsen, een tekenaar kan personen afbeelden in strijd met gemaakte afspraken, et cetera. In de praktijk houden journalisten zich vrijwel altijd aan de afspraken, dat is dan ook niet het punt. Voor procesdeelnemers vormt de aan journalisten geboden ruimte een risico, en de Rechtspraak is het aan hen verplicht om sterke waarborgen te creëren om dit risico te beheersen.

Reactie van de reflectiecommissie

De journalisten in de commissie hebben moeite met de term '(werk)afspraken' die hier wordt gebruikt. Die suggereert dat er sprake is van wederzijdse overeenstemming, terwijl journalisten in de praktijk simpelweg van de rechter te horen krijgen wat ze wel en niet mogen. Het zijn dus geen afspraken maar opgelegde regels.

De tekenaars vallen ook onder deze accreditatie, terwijl die nu vrije toegang hebben. Deze aanbeveling roept de zorg op dat tekenaars straks niet meer mogen tekenen tijdens de zitting.

Vereniging voor accreditatie

Ons advies is om een accreditatie te creëren voor journalisten die beeld- en geluidsregistraties willen maken. Daaronder vallen, zoals gezegd, ook tekenaars. Die accreditatie zou naar onze mening kunnen bestaan uit het lidmaatschap van een vereniging die voor dit doeleinde wordt opgericht door de betreffende journalisten zelf. Zij kunnen ervoor kiezen om deze vereniging te liëren aan de NVJ, maar dat is geen vereiste. De vereniging geeft accreditaties uit aan journalisten die beeld- en geluidsregistraties willen maken in een rechtbank. De Rechtspraak accepteert de accreditatie door deze vereniging. Het is aan de verenigde journalisten om te bepalen waarop ze de accreditaties baseren. Het ligt voor de hand dat ze onder meer toetsen op kwaliteit, aangezien de deelnemers soms gebruik zullen willen maken van elkaars beelden, namelijk als het aantal camera's in de zittingszaal beperkt is. De Rechtspraak stelt de volgende voorwaarden:

- De accreditaties zijn persoonlijk, dus niet op naam van het medium waarvoor de journalist werkt. De Rechtspraak maakt afspraken met personen en kan (alleen) die personen aan de gemaakte afspraken houden. Dit omdat de Rechtspraak geen oordeel kan vellen over media of journalistiek.
- De Rechtspraak moet voor elke af te geven accreditatie een 'geen bezwaar' geven. Voor de situatie dat het 'geen bezwaar' wordt onthouden en de aanvragende journalist zich daar niet bij neerlegt, stelt de Rechtspraak een bezwaar- en beroepsprocedure op.
- In de statuten van de vereniging is opgenomen dat alle geaccrediteerden zich onderwerpen aan het tuchtrecht van de Raad voor de Journalistiek. Vooral rechters, officieren en advocaten hechten veel waarde aan tuchtrecht binnen de beroepsgroep.
- In de statuten van de vereniging is verankerd dat de toekenning en eventuele intrekking van accreditaties onafhankelijk en onpartijdig plaatsvindt. De journalisten zelf mogen daar niet direct bij betrokken zijn en financiële belangen mogen geen rol van betekenis spelen.

Als een journalist zich niet aan de afspraken houdt, dan is het primair aan de vereniging om gepaste maatregelen te treffen, al dan niet op verzoek van de Rechtspraak. Gedurende de

procedure kan de Rechtspraak de journalist tijdelijk het recht om registraties te maken in de rechtbank ontnemen. Vereniging en Rechtspraak streven naar zoveel mogelijk unanimiteit, omwille van de geloofwaardigheid van de accreditatie. Alle afspraken met betrekking tot deze accreditatie worden opgenomen in het convenant tussen Rechtspraak en journalistiek.

De accreditaties door de vereniging zijn persoonsgebonden. Daarom is een dag-accreditatie niet aan de orde. De Rechtspraak kan wel introducees toelaten, ook als de geaccrediteerde zelf niet aanwezig is. De introducee werkt onder persoonlijke verantwoordelijkheid van de geaccrediteerde.

Reactie van de reflectiecommissie

Diverse media erkennen de Raad voor de Journalistiek niet, dus de eis dat de geaccrediteerde journalisten onder het tuchtrecht van de Raad zouden moeten vallen stuit op bezwaar.

5.6 Formats voor het registreren van beeld en geluid

De rechter/voorzitter van de zitting is verantwoordelijk voor de orde tijdens de zitting en besluit over de gelegenheid voor het maken van beeld- en geluidsregistraties. In principe wordt dat besluit per zitting genomen. Zonder afbreuk te doen aan deze autonomie van de rechter raden wij aan om het aantal mogelijke varianten in te kaderen in enkele formats, bijvoorbeeld:

- *Geen opnamen van beeld en geluid*
In de openbare zitting zijn geen camera's en microfoons maar wel geaccrediteerde tekenaars toegestaan.
- *Kleinschalige registratie*
De zitting biedt gelegenheid voor één statische camera en één audioregistratie. Daarnaast mogen tekenaars aanwezig zijn. Deze journalisten moeten geaccrediteerd zijn. Als meerdere journalisten opnamen willen maken dan bepalen ze onderling wie de opnamen maakt en deelt met de geaccrediteerde collega's. Komen ze er niet uit, dan past de Rechtspraak loting toe.
- *Registratie door geaccrediteerden*
Alle geaccrediteerde journalisten die dat willen, mogen opnamen maken en tekenen. Als meer journalisten opnamen willen maken dan waar ruimte voor is, dan bepalen ze onderling wie de opnamen maakt en deelt met de geaccrediteerde collega's. Komen ze er niet uit, dan past de Rechtspraak loting toe.
- *Vrije registratie*
Alle journalisten die voldoen aan het criterium van de Rechtspraak voor 'pers' mogen opnames maken en tekenen. Dit format biedt geen ruimte voor opnamen door anderen dan journalisten; procespartijen kunnen geen opnamen maken van hun eigen rechtszaak.
- *Streaming en live-uitzending*
In alle genoemde varianten kan online streaming en/of rechtstreekse uitzending worden ingezet als extra instrument. De uitvoerende moet geaccrediteerd zijn. De opzet van de streaming/uitzending wordt afgestemd op de aanleiding om dit instrument in te zetten.

Nadere afspraken over wat en wie

In alle gevallen worden opnamen alleen gemaakt van de onderdelen van de zitting waarvoor toestemming is gegeven. In beginsel volgt dat de Persrichtlijn 2013, met een suggestie voor verruiming, namelijk de vordering van de benadeelde partij. Uit het onderzoek komt het voorstel om ook de toelichting op het schadevergoedingsverzoek te kunnen opnemen, omdat de rol en positie van het slachtoffer belangrijker zijn geworden in de samenleving. Verdachten, getuigen, slachtoffers, nabestaanden en procespartijen in andere dan strafzaken worden niet opgenomen,

tenzij de rechter daar toestemming voor verleent. Die verleent de rechter alleen als de personen zelf daarmee instemmen. Professionele procesdeelnemers mogen wel worden opgenomen, tenzij de rechter daarin beperkingen oplegt.

Voor het opnemen van de stem van de verdachte geldt een afzonderlijke regel: dat is in principe toegestaan tijdens de onderdelen die mogen worden opgenomen. De stem wordt in publicaties vervormd weergegeven, tenzij de rechter deze beperking opheft. Die doet dat alleen als de verdachte dat zelf toestaat. De reden voor deze toets door de rechter is dat stemgeluid kan leiden tot identificatie van de persoon.

Tijdige communicatie

Het van toepassing zijnde format wordt voorafgaand aan de zitting gecommuniceerd, bij voorkeur op de zittingslijst. Zowel journalisten als procesdeelnemers hebben dan gelegenheid om zich goed voor te bereiden. Bijvoorbeeld advocaten kunnen hun cliënten uitleg geven; voor dit doel zou een brochure nuttig zijn. Tijdige communicatie en goede voorlichting zijn essentieel. Communicatie heeft ook een praktische reden: het is belangrijk dat de ruimte voor de zitting goed ingedeeld kan worden. Tegen registratie door geaccrediteerden kunnen procesdeelnemers zich in beginsel niet verzetten. Omgekeerd kan een procespartij wel aan de rechter vragen om een vrijer format te hanteren; bijvoorbeeld als de procespartij veel belang hecht aan beeldopnamen door anderen dan geaccrediteerde journalisten. Kort voor de zitting – dus bij voorkeur niet tijdens de zitting zelf – vindt communicatie plaats met alle partijen over de definitieve keuze van de rechter voor het toe te passen format.

Voorkeursformat

Ons advies is om per rechtsgebied een voorkeursformat vast te stellen in de gerechtsvergaderingen, op basis van een voorstel dat wordt voorbereid vanuit het landelijk overleg vakinhoud. Het voorkeursformat kan in beginsel per rechtbank verschillend zijn. Het betreft bovendien een voorkeur, niet een norm. De rechter kan afhankelijk van de omstandigheden kiezen voor een ander format. Desgevraagd motiveert de rechter deze afwijking aan collega's. Zowel de gekozen voorkeursformats als de (interne afstemming rond) afwijkingen daarvan moeten regelmatig onderwerp van gesprek zijn in landelijk overleg vakinhoud, team- en gerechtsvergaderingen.

Beperkingen vanwege veiligheid

De formats kunnen ook worden gebruikt voor communicatie over beperkingen vanwege risico's op bedreigingen van de persoonlijke veiligheid van procesdeelnemers, zonder dat de risico's zelf benoemd hoeven worden. Het OM kan bijvoorbeeld adviseren om een beperkter format te hanteren dan het voorkeursformat, zonder de aard van een eventueel veiligheidsrisico te noemen. Bij het vaststellen van een voorkeursformat per rechtsgebied kunnen desgewenst nadere richtlijnen worden verstrekt die inspelen op vaak voorkomende omstandigheden, zoals een kwetsbare procesdeelnemer in een strafrechtszaak, of 'maatschappelijke verontwaardiging' in een bestuursrechtszaak.

Registraties door niet-geaccrediteerden

Niet-geaccrediteerde journalisten die eenmalig opnamen van een bepaalde rechtszaak willen maken, krijgen daartoe alleen de mogelijkheid in het format 'vrije registratie'. Dat geldt ook voor buitenlandse media. De vereniging geeft zoals gezegd geen dag-accreditaties uit. De Rechtspraak kan niet-geaccrediteerde journalisten wel toestemming geven om beeld- en geluidsregistraties te maken voor projecten zoals documentaires. In dat geval moet de journalist een projectplan overleggen, waaruit overtuigend blijkt dat het om een documentaire of soortgelijke productie gaat. Bovendien moet de rechter instemmen met de opnamen.

5.7 Procedures voor overleg en klachtafhandeling

Dialogo over openbaarheid van de rechtspraak

De samenwerking tussen Rechtspraak en journalistiek, samen met het OM en de advocatuur, dient wederzijds elkaars belangen. Partijen hebben dan ook belang bij constructieve verhoudingen. Duidelijkheid over werkprocessen, transparantie en functionele betrouwbaarheid zijn voorbeelden van gezamenlijke doelen. Uit het onderzoek blijkt dat het belangrijk is om deze gezamenlijkheid te onderkennen. Daarom raden wij aan om een formele overlegstructuur te vormen die kan bijdragen aan het onderhoud van het samenwerkingsverband. Het lijkt ons belangrijk om het overleg zo dicht mogelijk bij de praktijk in de rechtbanken te brengen. Maar met vertakkingen naar alle rechtbanken en hoven zou de structuur wellicht onoverzichtelijk en bewerkelijk worden. Een alternatief kan zijn om het formele overleg te beperken tot de ressortgebieden en één overkoepelend overleg. Binnen een ressort kunnen de betrokkenen naar eigen inzicht bepalen hoe zij de input vanuit de gerechten in het overleg inbrengen.

Het overleg tussen Rechtspraak en journalistiek staat in het teken van de openbaarheid van de rechtspraak. De onderwerpen die tijdens het formele overleg aan de orde kunnen zijn:

- De kwaliteit en compleetheid van de zaakaanduidingen en uitspraken. Veel voorkomende afwijkingen van de informatie die als standaard is vastgesteld.
- Het toepassen van de formats voor beeld- en geluidsregistraties; de mate van transparantie van de werkwijze bij het afwijken van de voorkeursformats.
- Het functioneren van aanvullende informatieverstrekking op verzoek van journalisten.
- Het functioneren van duiding door persrechters en -raadsheren.
- Faciliteiten voor journalisten, zoals toegankelijkheid, werkplekken, perskamer en de bereikbaarheid van de afdeling communicatie.

Verantwoordelijkheid om te verantwoorden

Ons advies is om een frequentie van (tenminste) eenmaal per jaar aan te houden en om het overleg te notuleren. Als er duidelijk verschillende beelden leven bij de praktijk, dan kan dat aanleiding zijn voor een eenmalige actie om meer inzicht te krijgen in de werkelijkheid. Bijvoorbeeld: journalisten signaleren dat minder vaak opnamen mogen worden gemaakt in een bepaalde rechtbank dan elders, terwijl binnen de Rechtspraak een andere perceptie heerst. Dan kan wellicht tijdelijk het toegepaste format worden geturfd. Door evaluaties kwalitatief te houden waar mogelijk, wordt veel tijd bespaard op het bijhouden van statistieken.

Verder raden wij aan dat de Rechtspraak de strekking van de uitkomsten van het overleg met de journalistiek publiceert, in of in het kader van het jaarverslag. Daarbij wordt ook informatie vermeld naar aanleiding van bezwaar en beroep van journalisten waarvan een aanvraag is afgewezen, zoals in het voorgaande beschreven. En informatie over eventuele klachten van journalisten naar aanleiding van zittingen die niet op wettelijke gronden achter gesloten deuren zijn gehouden.

Vertegenwoordiging namens de journalistiek

De vertegenwoordiging vanuit de journalistiek wordt in het onderlinge convenant geregeld. Onze voorkeur heeft dat niet alleen uitvoerende journalisten in het overleg participeren, maar bijvoorbeeld ook hoofdredacteuren. De journalisten waarmee de Rechtspraak momenteel in contact staat voor de berichtenbox kan gevraagd worden hoe zij zich willen organiseren. De vereniging die accreditaties voor beeld- en geluidsregistraties uitgeeft kan hierin wellicht een rol spelen – dan moet natuurlijk ook de schrijvende pers daaronder vallen. Of de NVJ. De Rechtspraak toetst alleen of de vertegenwoordiging zo representatief is als redelijkerwijs mogelijk.

5.8 Implementatie

Zoals in paragraaf 4.1 toegelicht, is ons advies om de persrichtlijn te vervangen door twee documenten: het beleid voor de openbaarheid van de rechtspraak en het convenant tussen Rechtspraak en journalistiek.

Beleid voor openbaarheid van de rechtspraak

In het beleid voor de openbaarheid van de rechtspraak worden onder meer geregeld:

- Het criterium voor de pers (4.2);
- De aan de pers te verstrekken informatie (4.3);
- De formats voor het registreren van beeld en geluid (4.6).

Bij implementatie kunnen twee routes worden gevolgd:

- De standpunten van het landelijk overleg vakinhoud en de gerechtsvergaderingen worden eerst vastgesteld en vervolgens verwerkt in een beleidsdocument dat een finaal akkoord krijgt in de presidentenvergadering.
- De presidentenvergadering stelt, eventueel na consultatie in het land, het beleid vast met daarin de ruimte voor de gerechtsvergaderingen om per rechtbank normen en voorkeuren te kiezen. Die keuzes worden in een addendum aan het beleid gehecht.

Onze voorkeur heeft de tweede route. Die laat namelijk meer ruimte voor aanpassingen naar aanleiding van ervaringen in de praktijk, en ontwikkelingen in de samenleving. Wij adviseren wel om in het landelijke beleid de gezamenlijke kaders op te nemen. De rechtbanken (en rechters) kunnen de beleidsinstrumenten weliswaar naar eigen inzicht inzetten, maar niet compleet andere instrumenten hanteren. Het beleid geeft de ruimte voor autonome keuzes duidelijk aan.

Convenant

In het convenant tussen Rechtspraak en journalistiek worden opgenomen:

- De publicatiecode van de journalistiek (4.4);
- De accreditatie voor het registreren van beeld en geluid (4.5);
- Procedures voor overleg, bezwaar en beroep, en klachtafhandeling (4.7);
- Procedures voor inspraak op toekomstige aanpassingen van het beleid (4.8).

De implementatie begint in dit geval met een overleg met de journalisten die nu toegang hebben tot de berichtenbox. Met hen maakt de Rechtspraak afspraken over het proces om tot een convenant te komen, waaronder de vraag wie partij zal/zullen zijn in het convenant.

5.9 Vervolgonderzoek

Ons onderzoek geeft aanleiding om op enkele aspecten een verdieping aan te brengen.

Internationale vergelijking

Sommige deelnemers refereerden aan de werkwijze in omliggende landen om hun standpunt te onderstrepen. Wij hebben overigens geen signalen ontvangen dat Nederland alleen staat in een afwijkende aanpak terwijl alle andere landen uniform te werk gaan. Daar leiden we uit af dat een internationale vergelijking geen doorslaggevend argument zal bieden voor een specifieke aanpak. Toch lijkt het goed om inzicht te verkrijgen in wat andere landen doen, om van te leren; dat inzicht is er momenteel niet.

De impact van beeld en geluid

Uit het onderzoek blijkt dat binnen de Rechtspraak verschillende opvattingen leven over de impact van beeld en geluid op de privacy van procesdeelnemers. De oneindige vindbaarheid van eenmaal gepubliceerde beelden speelt daarbij een rol. De meningen lijken vooralsnog weinig onderbouwd, of in ieder geval is een onderbouwing niet breed erkend. De gedachte die hieruit volgt is dat dit nader wordt onderzocht. Wat betekenen (online) publicaties van beeld en geluid voor de privacy van procesdeelnemers op de lange termijn? Welke invloed heeft het maken van opnamen op de waarheidsvinding en op (het werk van) de rechter?

Veiligheid op langere termijn

Togadragers willen soms niet in beeld bij een zitting die op zich weinig veiligheidsrisico's kent, omdat ze ook werken, gewerkt hebben of mogelijk gaan werken aan een zaak waar wel degelijk risico's aan de orde zijn. Naar aanleiding van ons onderzoek komt de vraag op of het wellicht beter zou zijn als bepaalde togadragers helemaal niet meer in beeld mogen komen. Dan wel of het mogelijk is om rechters die afwisselend wel en niet met verhoogde dreigingsrisico's te maken hebben beter voor te bereiden op publiciteit.

De faciliteiten voor journalisten

Over de kwaliteit van faciliteiten voor de pers kregen we wisselende signalen. Vermoedelijk hangt dat samen met het feit dat de faciliteiten in sommige rechtbanken beter zijn dan in andere. Onze aanbeveling is om aan de hand van enkele praktische criteria per gerecht in kaart te brengen wat de kwaliteit van de voorzieningen is, desnoods per zaal als daar nog grote verschillen in zitten. Bijzondere aandacht moet naar onze mening uitgaan naar de akoestiek en de functionaliteit van microfoons. Van belang is om een balans te vinden tussen de wens dat alle procesdeelnemers die worden opgenomen goed verstaanbaar zijn, en de noodzaak dat procesdeelnemers onderling overleg kunnen voeren binnen de eigen partij zonder door anderen te worden beluisterd.

Technologische ontwikkeling

Een laatste aanbeveling is vooral gericht op de journalistiek. Naar aanleiding van ons onderzoek kwam de vraag op of technologische vernieuwing kan bijdragen aan de openbaarheid van de rechtspraak én de journalistieke belangen. Te denken valt aan het toepassen van filters voor gezichten en stemmen die weliswaar de werkelijkheid vervormen, maar zodanig dat de weergave toch goed te volgen is. Filters zijn op internet al volop in gebruik. Een ander idee is om beeldopnamen altijd te voorzien van een 'watermerk', waaruit blijkt op welke zaak de opname betrekking heeft. Dit om onzorgvuldig gebruik van beeld buiten de context te voorkomen.