



## Raad voor de rechtspraak – onderzoekskader evaluatie persrichtlijn

11 januari 2023

### Inleiding

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 (burger)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 (burger)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?

### Overwegingen

Met het onderzoek worden de belangen geïnventariseerd die een rol kunnen spelen bij afwegingen inzake de inhoud en/of toepassing van de persrichtlijn. De huidige richtlijn vermeldt de volgende:

- Openbaarheid van de rechtspraak, als onderdeel van een democratische rechtsstaat;
- Controle op het functioneren van de rechtspraak, m.n. rechters en officieren van justitie;
- De goede zeden, de openbare orde en de veiligheid van de staat;
- De veiligheid van betrokkenen;
- Een ordelijk verloop van de zitting; daaronder valt ook het voorkomen dat de zitting voor publicitaire doeleinden wordt gebruikt;
- Onbelemmerde, goede rechtspleging waaronder de waarheidsvinding; dat betekent onder meer dat procesdeelnemers zich vrij moeten voelen om zich uit te spreken;
- Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers;
- Behartiging van de belangen van minderjarigen en andere kwetsbare procesdeelnemers;
- Iemand mag niet in de publiciteit 'veroordeeld' worden vóórdat de rechter uitspraak doet;
- Publicatie van een veroordeling mag iemand niet achtervolgen – dat zou een tweede straf zijn;
- Publicaties door het gerecht mogen niet een archief voor justitiële documentatie zijn.

In het onderzoek wordt nagegaan of deze lijst juist is, en of er nog andere belangen zijn waar rekening mee gehouden moet worden.

Verder zal met het onderzoek in kaart worden gebracht welke belangen bepalen dat iets niet mag of juist moet, dat iets op de ene of juist op de andere manier moet.

## Publicisten

In dit onderzoek wordt de term publicist gehanteerd om mensen aan te duiden die informatie publiceren, waardoor die informatie direct of indirect onder de aandacht kan komen van mensen die niet tot de persoonlijke kring horen van degene die de informatie publiceerde.

Met het onderzoek wordt nagegaan of de 'pers'-richtlijn van de Rechtspraak betrekking moet hebben op alle publicisten, of alleen voor een bepaald deel daarvan. Zijn er regels die gelden voor iedereen die een bericht op sociale media plaatst, en zo ja, worden die dan ook gehandhaafd?

Met het onderzoek wordt gezocht naar een of meer afbakeningen binnen de groep publicisten, zodat (een) groep(en) ontstaat van personen voor wie de persrichtlijn geldt, die het gerechtsbestuur zal houden aan de persrichtlijn en/of aan wie bepaalde rechten en/of faciliteiten beschikbaar kunnen worden gesteld. Criteria voor de afbakening kunnen bijvoorbeeld zijn: het bereik van de publicist, de mate waarin de publicist inkomsten genereert met publiceren en de wijze waarop de publicist georganiseerd is.

Met het onderzoek wordt nagegaan of publicisten alleen uit eigen beweging tot de hiervoor bedoelde groep kunnen behoren of ook door het gerechtsbestuur tot deze groep kunnen worden gerekend op grond van bepaalde criteria.

Met het onderzoek wordt in kaart gebracht welke rechten en/of faciliteiten ter beschikking staan van erkende publicisten en onder welke voorwaarden. In aanmerking komen:

- Ontvangen zittingslijst;
- Inzage van stukken vooraf, weliswaar onder embargo en met een verbod op opnames;
- Bijwonen van een zitting waarbij geen bezoekers zijn toegestaan;
- Geluidsopnamen maken tijdens de zitting;
- Beeldopnamen maken tijdens de zitting;
- Opnamen publiek uitzenden;
- Stukken opvragen zonder direct belanghebbende te zijn.

Met het onderzoek wordt nagegaan of deze lijst juist is, en of er nog andere rechten en/of faciliteiten zijn waarover afspraken moeten worden gemaakt in de persrichtlijn.

De fysieke capaciteit van een zittingszaal is beperkt. Met het onderzoek wordt nagegaan wanneer een erkend publicist geweigerd mag worden vanwege beperkte capaciteit.

Met het onderzoek wordt nagegaan welke gronden rechtvaardigen om een erkende publicist de hierboven genoemde rechten en/of faciliteiten te ontnemen.

## Gebruik van persoonsnamen

In het onderzoek wordt nagegaan van welke betrokkenen per situatie de persoonsnamen mogen worden vermeld. Daarbij komt ook aan de orde onder welke omstandigheden naamsvermelding wel of juist niet toegestaan is (ja, tenzij... of nee, tenzij...).

Vermelding van de persoonsnaam	Rechter	Officier v. Justitie	Advocaat	Professionaal	Gedaagde	Slachtoffer	Getuige
Op zittingslijst							
In stukken ter inzage vooraf							
In eigen notities tijdens de zitting							
In tijdens de zitting verstuurd tekstberichten							
In tekstpublicaties in media							
In geluidsopnamen tijdens de zitting							
In beeldopnamen van stukken tijdens de zitting							
In openbaar gemaakte stukken achteraf							
In opgevraagde stukken achteraf							

## Geluidsopnamen

In het onderzoek wordt onderzocht van welke betrokkenen per situatie het stemgeluid mag worden opgenomen met het oog op latere uitzending. Ongeacht of de geluidsopname onderdeel is van een film. Daarbij komt ook aan de orde onder welke omstandigheden opname van stemgeluid wel of niet toegestaan is (ja, tenzij... of nee, tenzij...).

Opname & uitzending van stemgeluid	Rechter	Officier v. Justitie	Advocaat	Professionaal	Gedaagde	Slachtoffer	Getuige
Tijdens de zitting							
Tijdens de zitting - vervormd weergegeven							

## Beeldopnamen

In het onderzoek wordt onderzocht van welke betrokkenen en op welke wijze het uiterlijk (gezicht maar ook andere delen van lichaam en kleding) mag worden geregistreerd met het oog op latere publicatie. Daarbij komt ook aan de orde onder welke omstandigheden vastlegging van het uiterlijk wel of niet toegestaan moet zijn.

Verder wordt onderzocht in hoeverre er verschil is tussen registratie door een tekenaar of fotograaf.

Met het onderzoek wordt in kaart gebracht op basis van welke overwegingen:

- Voor advocaten en andere professionals andere regels rond opnamen gelden dan voor rechters en officieren van justitie, ook al zijn zij allen in functie aanwezig.
- Verdachten, slachtoffers of getuigen wél in beeld mogen worden gebracht.

Registratie van het uiterlijk	Rechter	Officier v. Justitie	Advocaat	Professionaal	Gedaagde	Slachtoffer	Getuige	Bezoeker
Tekening								
Foto								
Film, tijdens de zitting								
Film, buiten de zitting								
Film, rechtstreekse uitzending								

## Overige onderwerpen

Tijdens het onderzoek worden de volgende onderwerpen in kaart gebracht:

- Het verzenden van tekstberichten tijdens de zitting is nu toegestaan, mits geluidloos. In de praktijk is het live publiceren van tekstberichten (bijvoorbeeld via Twitter) al heel gebruikelijk. Denkbaar is dat directe omzetting van spraak naar tekst ertoe kan leiden dat feitelijk live verslag wordt gedaan van een zitting, weliswaar in tekst. Zou het gerecht hieraan grenzen moeten (kunnen) stellen? En zo ja, welke criteria zijn dan van toepassing?
- Als het gerecht beeld- en geluidsopnames beschikbaar zou stellen, welke criteria moeten dan gelden om dat wel of juist niet altijd te doen?
- Uitspraken worden daags na zitting gepubliceerd 'mits persbelangstelling'. Welke criteria moet het gerecht hanteren om uitspraken wel of juist niet te publiceren?
- Uitspraken worden door de persrechter voorzien van duiding. Welke criteria moet het gerecht hanteren om uitspraken wel of juist niet publiekelijk toe te lichten?
- Het gerecht kan mededelingen doen over raadkamerbeslissingen in het kader van de voorlopige hechtenis. Welke criteria zijn voor het gerecht van toepassing om wel (ja, mits...) of niet (ja, tenzij...) informatie over deze raadkamerbeslissingen te verstrekken?
- Het gerechtshof kan mededelingen doen over raadkamerbeslissingen in het kader van procedures op grond van artikel 12 Strafvordering. Welke criteria zijn voor het gerechtshof van toepassing om wel (ja, mits...) of niet (ja, tenzij...) informatie over deze raadkamerbeslissingen te verstrekken?



## CONCEPT

# *Tussentijdse analyse in het kader van evaluatie van de persrichtlijn*

Raad voor de rechtspraak



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Achtergrond .....	3
1.2 Aanpak van de evaluatie .....	3
1.3 Naar aanleiding van de eerste interviewronde.....	4
<b>2. Bevindingen tijdens de eerste fase</b> .....	<b>5</b>
2.1 Waarover veel overeenstemming bestaat.....	5
2.2 Conceptueel conflict .....	6
2.3 De openbaarheid van de rechtspraak .....	8
2.4 Privacy.....	10
2.5 Interne verantwoordelijkheid .....	11
2.6 Externe verantwoordelijkheid .....	12
<b>3. Voorstel voor het vervolg</b> .....	<b>16</b>
3.1 De volgende stappen in het evaluatieproces.....	16
3.2 Voorstel voor de enquête.....	16

## 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 (burger)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 (burger)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 zijn 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 bestaat 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 conclusies/dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen/varianten. De reflectiecommissie geeft duiding.
- 5) Interviewronde om te toetsen of de voorlopige conclusies worden herkend en deelnemers te vragen om feedback op de oplossingsrichtingen.
- 6) Eindrapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor aanpassing van de persrichtlijn en het daarvan afgeleide mediabeleid van de Rechtspraak. De reflectiecommissie commentarieert het conceptrapport.

### 1.3 Naar aanleiding van de eerste interviewronde

Deze tussentijdse analyse bevat de uitkomsten van de eerste ronde interviews en een voorstel voor de vragen die door middel van de enquête worden voorgelegd aan het werkveld. De analyse is opgesteld voor behandeling in de reflectiecommissie.

In 13 interviews zijn 15 personen geïnterviewd. In de meeste interviews zijn alle elementen uit het onderzoekskader aan de orde gesteld. Daarnaast was er ruimte voor geïnterviewden om eigen onderwerpen in te brengen. Onze indruk is dat, hoewel er ook verschillen van inzicht zijn, de deelnemers wel in grote mate overeenstemming hadden over wat de dilemma's en issues zijn. En dat daardoor ook kan worden gesteld dat een deel van de praktijk goed verloopt en eigenlijk nauwelijks aanpassing behoeft.

## 2. Bevindingen tijdens de eerste fase

### 2.1 Waarover veel overeenstemming bestaat

Op grond van de eerste ronde van interviews kan een context worden geschetst waarover veel geïnterviewden het eens zijn. Dat er over de feitelijke praktijk binnen deze context nog veel vragen en verschillen van inzicht zijn, komt in de volgende paragraaf aan de orde. Het kan nuttig zijn om in het vervolg van de evaluatie na te gaan of betrokkenen het eens zijn over de volgende beschrijving.

#### **De openbaarheid van de rechtspraak**

De rechtspraak is openbaar en dat betekent dat niemand kan worden geweigerd om aanwezig te zijn en te noteren wat daar openlijk wordt gedeeld, zoals bijvoorbeeld persoonsnamen. Deze 'passieve' openbaarheid – iedereen mag komen kijken – is belangrijk omdat de rechtspraak gecontroleerd moet kunnen worden. Deze rol wordt onder meer opgepakt door de pers.

Daarnaast is de 'actieve' openbaarheid – de rechtspraak aan de samenleving laten zien – van belang om de samenleving te informeren en bij de rechtspraak te betrekken. De rechtspraak neemt hiertoe zelf initiatief, maar in dit doel wordt grotendeels door de pers voorzien. Het OM heeft een eigen belang om in de openbaarheid te treden. Onder meer vanwege de beeldvorming in de samenleving over ongewenst gedrag en de straf daarop.

Vanwege hun verstrengelde belangen kunnen de Rechtspraak, het OM en de pers als een samenwerkingsverband worden gezien. Ze kunnen feitelijk niet zonder elkaar. Degenen die als pers zijn aangemerkt, zouden door de Rechtspraak als samenwerkingspartner moeten worden behandeld. Zij dragen immers bij aan de kwaliteit van de rechtspraak. Dit partnerschap komt o.m. terug in fysieke en technische faciliteiten en een coöperatieve houding.

#### **Privacy**

Bij het dienen van het belang van openbaarheid van de rechtspraak kan zich een conflict voordoen met de privacy van de deelnemers aan de zitting. Hun naam, stem en/of beeld kunnen in het publieke domein terecht komen. De ervaring is dat aanwezigen bij zittingen die zich niet hebben aangemeld met een verzoek om opnamen te maken, niet of nauwelijks informatie delen in het publieke domein.

De rechter en officier van justitie vertegenwoordigen in de eerste plaats hun instituut. Het gaat niet om hun persoon, maar zij geven wel persoonlijk invulling aan hun rol en daarom moeten zij accepteren dat zij persoonlijk blootgesteld zijn aan een bepaalde mate van publiciteit. Bij andere professionele deelnemers, advocaten en deskundigen, gaat het ook in de eerste plaats om hun functie. Zij handelen in de zitting wel als persoon en worden bij naam aangesproken. Publiciteit rond hun persoon is alleen relevant als die een nadere duiding geeft aan hun functioneren.

Niet-professionele deelnemers zijn sowieso als persoon aanwezig en worden in de zitting ook bij naam aangesproken. 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. De Rechtspraak is er als gastheer van de zitting verantwoordelijk voor dat de privacy van de aanwezigen niet méér wordt geschonden dan noodzakelijk is vanwege de openbaarheid ervan.

Veiligheid is een bijzonder aspect van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In geval van dreiging geldt dat de openbaarheid uiteindelijk moet wijken voor persoonlijke veiligheid.

### **Interne verantwoordelijkheid**

De voorzitter van de zitting is in alle gevallen verantwoordelijk voor een ordelijk proces en kan dus altijd ingrijpen in wat er in de rechtszaal gebeurt. Het alternatief, dat de voorzitter op een akkoord van iemand anders moet wachten, zou tot onaantvaardbare situaties leiden.

De Rechtspraak is als publiek orgaan verantwoordelijk voor een zorgvuldig beheer van vertrouwelijke informatie en verstrekt die niet tenzij vanwege een dringende reden. De Rechtspraak is echter buiten de rechtbank niet verantwoordelijk voor wat publicisten doen met de informatie die in de openbaarheid tijdens en rond de zitting is verzameld.

### **Externe verantwoordelijkheid**

Om hun rol te vervullen heeft de pers meer informatie nodig dan alleen openbare informatie. Daaronder vallen o.m.: audiovisueel materiaal en documenten die niet integraal tijdens de zitting worden uitgesproken en/of die voorafgaand aan de zitting worden verstrekt. De Rechtspraak neemt een grotere mate van risico met het verstrekken van informatie die verder gaat dan de openbare informatie.

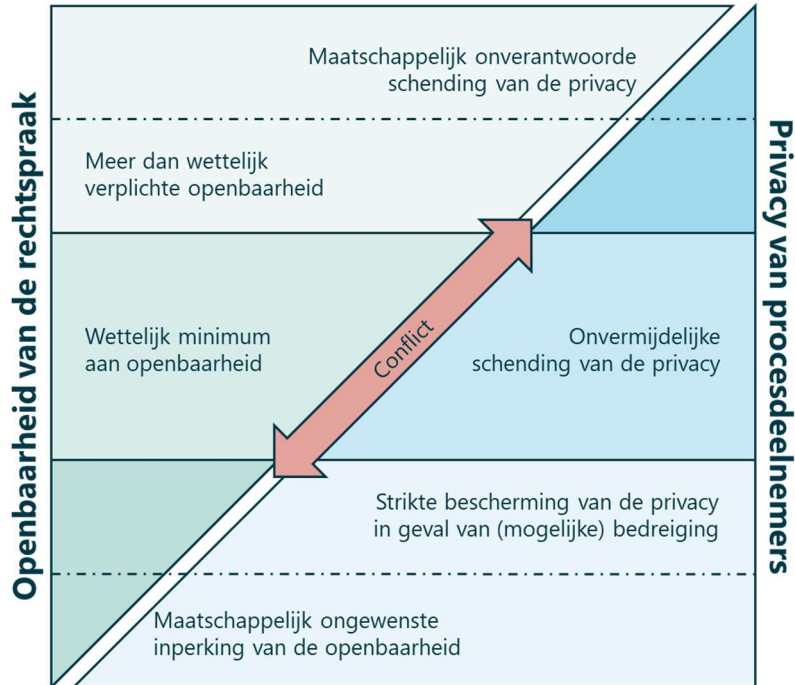
De Rechtspraak kan het risico van deze aanvullende informatieverstrekking verantwoorden vanwege het maatschappelijk nut om een actieve samenwerking met de pers te bevorderen. De Rechtspraak moet zich er dan wel van vergewissen dat zorgvuldig met de informatie wordt omgesprongen. De vraag is vervolgens hoe de Rechtspraak inschat of de partij aan wie extra informatie wordt verstrekt, kan worden vertrouwd in het zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie.

De selectie wie wel of niet tot de pers behoort, moet op objectieve criteria gebaseerd zijn aangezien de Rechtspraak niet zelf kan bepalen wie haar controleert. De Rechtspraak kan ook niet in alle gevallen beoordelen wat zorgvuldig handelen is, anders zou de Rechtspraak censuur kunnen worden verweten. De Rechtspraak mag geen aanvullende informatie (meer) delen met partijen waarvan moet worden verwacht dat ze niet zorgvuldig omgaan met deze informatie.

## **2.2 Conceptueel conflict**

Uit de eerste ronde van interviews blijkt dat betrokkenen op sommige punten niet weten wat de juiste vertaling naar de praktijk is van de uitgangspunten die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Of ze hebben wel een idee bij de praktische vertaling, maar geven dan verschillende oplossingen. Een groot deel van de geïnterviewden uitte ongenoegen over de houding jegens de pers van een deel van de collega's binnen de Rechtspraak. In de volgende paragrafen komen de vragen en verschillen van inzicht aan de orde die op grond van de interviews kunnen worden benoemd.

Uit de interviews blijken vragen en verschillen van inzicht grotendeels terug te voeren op één principiële afweging ten aanzien van de omgang van de pers, namelijk de gewenste verhouding tussen de openbaarheid van de rechtspraak en de privacy van procesdeelnemers. In onderstaande figuur is dit conceptuele conflict weergegeven.



Als de Rechtspraak voldoet aan de mate van openbaarheid die wettelijk verplicht is, onder meer door Europese wetgeving, dan is een bepaalde mate van schending van de privacy onvermijdelijk. Vanwege bedreiging van procesdeelnemers moet de openbaarheid soms zover worden ingeperkt dat de rechtspraak op dat moment niet meer voldoet aan wat maatschappelijk wenselijk is. De geïnterviewden waren het niet altijd met elkaar eens over de mate waarin beperkingen worden toegepast. Iedereen heeft desondanks begrip voor de realiteit.

Aan de andere kant van het spectrum kan de Rechtspraak streven naar meer openbaarheid dan het strikt wettelijke minimum. Door minder selectief te zijn in de afbakening van 'de pers', en/of ruimer te zijn in het verstrekken van niet-openbare informatie (audiovisueel materiaal en informatie buiten de zitting om). Dat leidt tot een extra risico op privacyschending. Vaak gingen de interviews over de beheersing van dit risico en over de (on)wenselijkheid ervan.

### 2.3 De openbaarheid van de rechtspraak

*De rechtspraak is openbaar en dat betekent dat niemand kan worden geweigerd om aanwezig te zijn en te noteren wat daar openlijk wordt gedeeld, zoals bijvoorbeeld persoonsnamen.*

- Bij betrokkenen bestaat soms verwarring of verontwaardiging over de terughoudendheid van de Rechtspraak om namen te delen met de pers in niet-openbare informatie, terwijl diezelfde namen wel in de openbaarheid zijn gedeeld. De pers lijkt op dat moment minder informatie te krijgen dan al openbaar is, terwijl juist een grotere openheid wordt verwacht. Dat lijkt onnodig wantrouwend. De crux is hier niet de aard van de informatie maar het onderscheid tussen de openbare zitting en de niet-openbare informatieverstrekking aan de pers. Daarover later meer.

*De 'passieve' openbaarheid – iedereen mag komen kijken – is belangrijk omdat de rechtspraak gecontroleerd moet kunnen worden. Deze rol wordt onder meer opgepakt door de pers.*

- Uit de interviews blijkt dat betrokkenen geen scherp beeld hebben van de informatie die de Rechtspraak moet verstrekken om zichzelf controleerbaar te maken. De informatie die journalisten vragen lijkt voor de een meer dan nodig; de informatie die de Rechtspraak verstrekt is voor een ander te beperkt. Dat heeft ook te maken met gebrek aan uniformiteit in de informatievoorziening binnen de Rechtspraak.
- Een deel van de controlerende rol van de pers bestaat uit het dwingen tot uitleg in voor leken begrijpelijke taal. Het vergt professionaliteit om iets wat complex is terug te brengen in hanteerbare vorm. De rol van de pers is gedeeltelijk om te onthullen wat er onder jargon zit. Het duiden van vonnissen draagt bij aan begrip in de samenleving. Geïnterviewden geven aan dat openheid een aan te moedigen ontwikkeling is. Bijvoorbeeld in meer gevallen zorgen voor een uitspraakdocument in 'gewone-mensen-taal'.
- In het staatsbestel heeft de macht van de Rechtspraak relatief weinig tegenmacht. Die moet van de pers komen. Kwalitatief goede rechtspraak kan daarom op den duur niet zonder een actieve betrokkenheid van de pers. Die zou zich niet moeten beperken tot informeren over de zaken zelf, maar ook de rechters kritisch moeten bevragen op hun rol daarin. De Rechtspraak moet zich er volgens sommige geïnterviewden meer voor inspannen dat de pers deze rol kan vervullen.

*De 'actieve' openbaarheid – de rechtspraak aan de samenleving laten zien – is van belang om de samenleving te informeren en bij de rechtspraak te betrekken. De rechtspraak neemt hiertoe zelf initiatief, maar in dit doel wordt grotendeels door de pers voorzien.*

- In de tijd van coronamaatregelen konden journalisten zittingen op afstand volgen. Die faciliteit werd erg gewaardeerd en zou bij voorkeur structureel beschikbaar moeten zijn. Sommige geïnterviewden zijn voorstander van live-streamen, in principe van alle openbare zittingen. Dat zou een investering vergen, afgezien van de apparatuur ook in menskracht om het live-streamen zorgvuldig te doen. Vanwege de kosten en impact is niet iedereen voorstander van live-streamen. Een kleinere ambitie op dit gebied is daarom ook geopperd – bijvoorbeeld elke dag één zitting streamen.
- Sommige geïnterviewden uitten zorgen over de beperkte bereidheid van collega's om met de pers samen te werken. Zij vinden 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, denken geïnterviewden.

- Rechtszaken in het domein van het bestuursrecht worden soms door deelnemers aangegrepen om publiciteit te creëren. De openbaarheid van de rechtspraak wordt als het ware misbruikt om het eigen belang onder de aandacht te brengen. De rechtspraak is weliswaar openbaar, maar dat betekent volgens geïnterviewden niet dat de organisatie moet meewerken aan promotie. Er is daarom behoefte aan richtlijnen voor het omgaan met single-issue-publicisten die zich als 'pers' presenteren.

*Het OM heeft een eigen belang om in de openbaarheid te treden. Onder meer vanwege de beeldvorming in de samenleving over ongewenst gedrag en de straf daarop.*

- 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.

*Vanwege hun verstrengelde belangen kunnen de Rechtspraak, het OM en de pers als een samenwerkingsverband worden gezien. Ze kunnen feitelijk niet zonder elkaar. Degenen die als pers zijn aangemerkt, zouden door de Rechtspraak als samenwerkingspartner moeten worden behandeld. Zij dragen immers bij aan de kwaliteit van de rechtspraak. Dit partnerschap komt o.m. terug in fysieke en technische faciliteiten en een coöperatieve houding.*

- Geïnterviewde leden van de pers gaven aan dat de voorzieningen om hun werk te doen vaak te wensen overlaten. Denk bijvoorbeeld aan stoelen en/of werktafels die niet ergonomisch zijn, en aan het ontbreken van een perskamer met basale faciliteiten zoals wifi. Het beeld verschilt sterk per rechtbank. Soms is dat nu juist ook wat het werk lastig maakt. De ene rechtbank geeft stukken ter inzage via de bestandenmailbox, de andere doet dat alleen fysiek.
- Geïnterviewde leden van de pers beoordeelden de ontvangst op sommige rechtbanken als afhoudend, tot ronduit nors en onbeleefd. De pers krijgt zo niet de indruk als een samenwerkingspartner te worden gezien. Diverse geïnterviewden 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. Het beeld verschilt sterk per rechtbank.
- Op grond van de interviews ontstond een indruk dat de pers zelf niet redeneert vanuit een samenwerkingsverband met de Rechtspraak. Enerzijds is dat begrijpelijk: werk je samen met degene die je nu juist kritisch wil controleren? Wat ons betreft wel. Samenwerking betekent niet per se dat je de ander altijd tegemoet komt. Samenwerking houdt in dat verschillende partijen en personen bepaalde delen van hun werk afstemmen op grond van gezamenlijke afspraken. Die afstemmingsprocedure is dan een gezamenlijke verantwoordelijkheid, niet die van één partij. De persrichtlijn wordt door sommigen gelezen als een intern document, waarin de Rechtspraak aan de eigen collega's uitlegt hoe zij met de pers moeten omgaan. De pers ervaart de persrichtlijn (daardoor) als 'regelgeving van de overheid' waarop een beroep kan worden gedaan. De vraag is of de persrichtlijn, hoe dan ook hernoemd, niet veel meer een gezamenlijk document van de betrokken partijen zou moeten zijn.

- In de persrichtlijn kan niet alles worden geregeld. Soms is er later wellicht behoefte aan een aanpassing op een beperkt onderdeel. Een geïnterviewde stelde voor om in de persrichtlijn de globale processtappen op te nemen die betrokkenen volgen om tot een wijziging te komen. Dat betekent onder meer dat OM en pers op de vastgelegde wijze worden betrokken.

## 2.4 Privacy

*Bij het dienen van het belang van openbaarheid van de rechtspraak kan zich een conflict voordoen met de privacy van de deelnemers aan de zitting. Hun naam, stem en/of beeld kunnen in het publieke domein terecht komen. De ervaring is dat aanwezigen bij zittingen die zich niet hebben aangemeld met een verzoek om opnamen te maken, niet of nauwelijks informatie delen in het publieke domein.*

- De ervaring is dat de erkende pers zorgvuldig de regels hanteert die in de praktijk zijn ontstaan, in de persrichtlijn zijn opgenomen of voor de zitting afgesproken. Zowel voor wat betreft gebruik van namen, stemgeluid als beelden. Andere partijen die erop uit zijn om opnamen te maken, melden zich in het algemeen bij de communicatie-afdeling. Ook met die partijen zijn de ervaringen overwegend positief, maar bij hen doen zich af en toe wel afwijkingen van de persnormen voor.  
Wie zich niet meldt, maakt in beginsel geen opnamen en publiceert de in het openbaar gedeelde informatie niet. Hoewel het meestal goed gaat, lijkt het van belang om gebruik van smartphones e.d. te blijven verbieden en dit verbod te handhaven.

*De rechter en officier van justitie vertegenwoordigen in de eerste plaats hun instituut. Het gaat niet om hun persoon, maar zij geven wel persoonlijk invulling aan hun rol en daarom moeten zij accepteren dat zij persoonlijk blootgesteld zijn aan een bepaalde mate van publiciteit. Bij andere professionele deelnemers, advocaten en deskundigen, gaat het ook in de eerste plaats om hun functie. Zij handelen in de zitting wel als persoon en worden bij naam aangesproken. Publiciteit rond hun persoon is alleen relevant als die een nadere duiding geeft aan hun functioneren.*

- Officieren van Justitie en ook advocaten vragen in toenemende mate om anonimiteit omwille van hun persoonlijke veiligheid. Zij doen hun verzoek bij de rechter/voorzitter, die het na afweging overbrengt aan de pers. De pers houdt zich hier nagenoeg altijd aan. Op zich gaat dit in de praktijk dus goed. Een bezwaar bij de pers is wel dat de Rechtspraak soms onvoldoende motiveert waarom namen niet gepubliceerd mogen worden. Het beeld verschilt sterk per rechtbank.

*Niet-professionele deelnemers zijn sowieso als persoon aanwezig en worden in de zitting ook bij naam aangesproken. 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.*

- Niet-professionele deelnemers aan de zitting mogen zelf aangeven of en in hoeverre hun naam, stem en/of beeld geregistreerd en gepubliceerd mogen worden. Ze mogen weliswaar toestemming geven, maar daarbij moet vaker beter overwogen of zij wel voldoende in staat zijn om de consequenties van opnamen te overzien. De rechter zou daar meer aandacht voor moeten hebben.
- In de interviews werd diverse keren gewezen op een patroon dat zich steeds vaker lijkt voor te doen. De advocaat van de verdachte 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. Sommige geïnterviewden hebben de indruk dat rechters soms te snel meegaan in het verzoek van de verdachte, die op deze manier de actieve openbaarheid van de rechtspraak relatief eenvoudig kan beperken. Leden van de pers hebben het gevoel

hierdoor buitenspel te worden gezet. Het wordt belangrijk gevonden dat rechters beschikken over de vaardigheid om goed om te gaan met een draaiende camera en ook de procesdeelnemers daarin te coachen.

- In de persrichtlijn zijn enkele specifieke onderdelen van de zitting benoemd die mogen worden opgenomen. Een geïnterviewde stelde 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.
- De privacy van minderjarige slachtoffers of getuigen zou in rechtszaken beter beschermd moeten worden, opperde een geïnterviewde. De persrichtlijn zou daar expliciet aandacht aan moeten geven.

*De Rechtspraak is er als gastheer van de zitting verantwoordelijk voor dat de privacy van de aanwezigen niet méér wordt geschonden dan onvermijdelijk is vanwege de openbaarheid ervan. Veiligheid is een bijzonder aspect van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In geval van dreiging geldt dat de openbaarheid uiteindelijk moet wijken voor persoonlijke veiligheid.*

- Op grond van de interviews kan een ordening van principes worden gemaakt. De openbaarheid van de rechtspraak is tot een bepaald punt van groter belang dan de privacy van de deelnemers. Van alle deelnemers, professioneel of niet, komen in principe hun naam, beeld en uitspraken in de openbaarheid, omdat iedereen de zitting kan bijwonen. De Rechtspraak kan bovendien aanvullende informatie verstrekken, waarover later meer, om het informeren van de samenleving te bevorderen. Openbaarheid gaat echter niet altijd boven privacy. Als de (mogelijke) schending van de privacy 'buitenproportioneel' is, dan gaat het belang van privacy boven dat van openbaarheid. De schending van de privacy is sowieso buitenproportioneel als de persoon door publiciteit in gevaar zou kunnen komen. In de praktijk lijkt de Rechtspraak soms elke vorm van publiciteit als buitenproportionele schending van de privacy te zien. Dat verklaart voor sommige geïnterviewden de afwerende houding naar de pers, wat volgens hen uiteindelijk de openbaarheid van de rechtspraak niet ten goede komt. Enige schending van de privacy is namelijk een onvermijdelijk gevolg van de noodzaak tot openbaarheid. De vraag is dan ook hoe partijen in de praktijk kunnen komen tot een meer eenduidig begrip van 'proportionele schending van de privacy'. Een vraag die hieraan voorafgaat is in welke mate de Rechtspraak zelf de grenzen van dit begrip kan bepalen.

## 2.5 Interne verantwoordelijkheid

*De voorzitter van de zitting is in alle gevallen verantwoordelijk voor een ordelijk proces en kan dus altijd ingrijpen in wat er in de rechtszaal gebeurt. Het alternatief, dat de voorzitter op een akkoord van iemand anders moet wachten, zou tot onaanvaardbare situaties leiden.*

- Geïnterviewde leden van de pers geven 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. Nagenoeg alle geïnterviewden benoemden wat dat betreft het gebrek aan uniformiteit tussen gerechten als een probleem. Sommigen gaven daarbij expliciet aan dat dit een gevolg is van de autonomie van gerechten en rechters. Niemand roept overigens op om deze autonomie in te perken. Suggesties voor prikkels om te komen tot meer uniformiteit zijn er wel. In de eerste plaats de omgang met en ruimte voor de pers vaker bespreken. De presidenten kunnen in hun overleg de openbaarheid van de rechtspraak meer betekenis geven. Een tweede mogelijkheid is om bijdragen aan openbaarheid van de rechtspraak concreet op te nemen in 'de professionele standaard'. Dan hebben rechters een basis om hierover met elkaar in gesprek te gaan. Een derde optie is om

besluitvorming rond toelating van de pers te registreren. Hoeveel aanvragen om opnamen te maken worden geweigerd? Deze statistieken zouden vervolgens gepubliceerd kunnen worden.

*De Rechtspraak is als publiek orgaan verantwoordelijk voor een zorgvuldig beheer van vertrouwelijke informatie en verstrekt die niet tenzij vanwege een verplichting. De Rechtspraak is buiten de zitting niet verantwoordelijk voor wat publicisten doen met de informatie die in de openbaarheid tijdens en rond de zitting is verzameld.*

- Welke informatie moet/mag de Rechtspraak in de bestandenmailbox doen? Die vraag kwam enkele keren op tijdens de interviews. Ook hierin handelen rechtbanken verschillend. Maar de zorg is dat soms (veel) meer met de pers wordt gedeeld dan de Rechtspraak kan verantwoorden op grond van het bevorderen van de openbaarheid.
- Een van de maatregelen om een zorgvuldig beheer van informatie te waarborgen is de expertisegroep die met dit vraagstuk is belast. De expertisegroep krijgt zoveel vragen uit de organisatie en van de pers dat er behoefte is ontstaan aan secretariële ondersteuning.

## 2.6 Externe verantwoordelijkheid

*Om hun rol te vervullen heeft de pers meer informatie nodig dan alleen openbare informatie. Daaronder vallen o.m.: audiovisueel materiaal en documenten die niet integraal tijdens de zitting worden uitgesproken en/of die voorafgaand aan de zitting worden verstrekt. De Rechtspraak neemt een grotere mate van risico met het verstrekken van informatie die verder gaat dan de openbare informatie.*

- 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 méér impact heeft dan geschreven tekst. Sommige geïnterviewden veronderstellen dat beeld meer impact heeft en dus eerder de privacy schendt dan tekst. Maar anderen spreken dat tegen. Het punt is van belang omdat de indruk leeft dat beeldopnamen soms alleen al geweigerd worden vanwege de veronderstelde, grotere impact.
- Sommige rechters pleiten 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. Dat kan niet altijd in beeld worden gebracht, maar in die situaties is een geluidswaergave van het gesprek misschien wel mogelijk. Zeker als ook stemvorming zou worden toegepast in geval van dreiging – een stem kan immers tot herkenning leiden. Op die manier zou de samenleving een betere indruk krijgen van de zaak en de wijze waarop het gerecht die behandelt. Meer aandacht voor de kwaliteit van de geluidsopname is dan wel van belang – de kwaliteit van de faciliteiten varieert sterk. Overigens is niet iedereen voorstander van meer audio-opnamen.
- In veel interviews kwamen de sterk gelijkende tekeningen van procesdeelnemers ter sprake. Tekenaars vormen een onderdeel van de pers maar worden niet door iedereen als zodanig gezien. Dat komt wellicht mede doordat voor tekenaars andere regels gelden dan voor andere leden van de pers. Tekenaars hoeven zich in principe niet aan te melden. Misschien worden ze daarom niet altijd tijdig geïnformeerd over restricties vanwege de veiligheid, en krijgen ze niet altijd de faciliteiten die ze nodig hebben om hun werk te doen. Juist rond tekeningen ontstaat vaak de vraag in hoeverre nog sprake is van 'proportionele schending van de privacy'. Deze kwestie vraagt om eenduidiger normen, die overigens niet per se vanuit de Rechtspraak hoeven te komen.

- De pers heeft voor de controlerende en informerende rol informatie nodig die niet openbaar is. In de eerste plaats is nodig dat leden van de pers weten 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. Dus moet er informatie zijn op basis waarvan een keuze kan worden gemaakt. De vraag doet zich voor welke informatie strikt nodig is voor dit doel. Een zittingslijst hoort daar volgens geïnterviewden zeker bij, maar bij de dagvaarding zijn er bij sommigen al twijfels. Is die integraal nodig voor een voldoende voorbereiding of zou ook kunnen worden volstaan met een samenvatting? In hoeverre moet de Rechtspraak leden van de pers verdergaande informatie geven, bijvoorbeeld om eigen research te kunnen doen?
- Voor inzage in dagvaardingen geldt volgens de persrichtlijn een embargo totdat de zaak in de zitting is behandeld. Het argument hiervoor is dat de zaak nog kan worden ingetrokken. De zorg is bovendien dat alle publiciteit over een verdachte in de publiciteit al een vorm van veroordeling kan zijn. Publiciteit beïnvloedt de beeldvorming dan al op een moment dat de rechter nog met de behandeling moet beginnen. Sommige geïnterviewden vinden het embargo niet passen. Voor hen geldt het principe van proportionele schending van de privacy ook in dit geval. Zolang een journalist zich tot de feiten beperkt, hoeft publicatie vóór de zitting niet per se buitenproportioneel te zijn. Het laten vervallen van het embargo heeft voor- en nadelen. Dezelfde afweging geldt voor het delen van informatie naar aanleiding van raadkamerbeslissingen.
- De vraag hoeveel informatie de pers nodig heeft om goed werk te kunnen leveren doet zich ook voor bij het verstrekken van vonnissen. Op grond van de openbaarheid van de rechtspraak worden vonnissen gepubliceerd of op aanvraag verstrekt. Dat gaat overigens niet altijd eenvoudig. In verstrekte vonnissen worden geen persoonsnamen gebruikt, omwille van de privacy. Namen die tijdens de zitting nog zijn uitgesproken, worden in de publicatie achteraf weggelaten. Voor de pers is dat frustrerend want dat belemmert de verwerking van de informatie, terwijl de journalisten doorgaans toch al precies weten over wie het gaat.
- Sommige geïnterviewden zijn van mening dat de Rechtspraak de drempel voor het maken van opnamen heel laag zou moeten maken. Ook single-issue-partijen en alternatieve media zouden audiovisuele opnamen moeten mogen maken, vinden zij, mits ze zich aan de afspraken in de persrichtlijn houden. Tegenover deze opvatting staan betrokkenen die vinden dat een strenge selectie wel degelijk nodig is omdat de Rechtspraak anders een te groot risico neemt op schending van de privacy van procesdeelnemers. Mag de Rechtspraak open huis houden met een risico op privacyschending en interventie achteraf? Of moet de Rechtspraak het risico op privacyschending tot een minimum reduceren en de verantwoordelijkheid verder beperken tot wat in eigen huis gebeurt? Dit lijkt de eigenlijke kwestie op het moment dat over accreditatie van de pers wordt gesproken; daarover later meer.

*De Rechtspraak kan het risico van deze aanvullende informatieverstrekking verantwoorden vanwege de plicht om een actieve samenwerking met de pers te bevorderen. De Rechtspraak moet zich er dan wel van vergewissen dat zorgvuldig met de informatie wordt omgesprongen.*

- De Rechtspraak moet zich verhouden tot het werk van de pers, waarop zij per definitie geen controle heeft. Uit de interviews blijken globaal twee verhoudingen van belang. De eerste betreft de vraag in hoeverre de Rechtspraak moet 'aansturen' op zorgvuldig handelen van de pers, en de pers zelfs moet aanspreken in geval van een indruk van onzorgvuldig handelen. De Rechtspraak heeft/neemt in deze verhouding een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de zorgvuldigheid van de pers. In de tweede verhouding beperkt de Rechtspraak de eigen

verantwoordelijkheid tot de vraag of informatieverstrekking aan een bepaald lid van de pers nog langer verantwoord is, indien zij een indruk van onzorgvuldig handelen kreeg. Sommige geïnterviewden geven aan dat de Rechtspraak nu eenmaal niet meer kan doen dan de pers om (extra) zorgvuldigheid te vragen; zij kan geen afdwingbare verplichting opleggen. Welk van deze verhoudingen binnen de Rechtspraak de boventoon voert, bepaalt de bemoeienis van de Rechtspraak met de informatieverstrekking aan de pers. Op grond van de interviews ontstaat de indruk dat betrokkenen het niet eens zijn over de verhouding tussen de pers en de Rechtspraak, of soms zelfs op twee gedachten hinken.

*De vraag is hoe de Rechtspraak inschat of de partij aan wie extra informatie wordt verstrekt, kan worden vertrouwd in het zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie. De Rechtspraak mag geen aanvullende informatie (meer) delen met partijen waarvan moet worden verwacht dat ze niet zorgvuldig omgaan met deze informatie.*

- In vrijwel alle interviews werd gerefereerd aan de grote mate van betrouwbaarheid van de pers. 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. Geïnterviewden van Rechtspraak en OM gaven aan dat ze nagenoeg alleen goede ervaringen hebben met de leden van de pers met wie zij allang samenwerken. Functioneel vertrouwen, gebaseerd op professionele betrouwbaarheid, is een belangrijk instrument in de samenwerking. In de interviews bleek het vervolgens lastig om aan te geven hoe vertrouwen samenhangt met een vorm van accreditatie. Het liefst zouden betrokkenen het gevoel van vertrouwen dat bestaat in de bestaande relaties, vangen in enkele toetsbare criteria waaraan nieuwe spelers kunnen worden getoetst. Maar de ongemakkelijke waarheid is dat dit niet kan. Vertrouwen groeit naarmate mensen meer positieve ervaringen hebben gedeeld. Meer vertrouwen betekent meestal een grotere bereidheid om de ander iets te geven, omdat de ervaring leert dat men er iets voor terugkrijgt. Het hanteren van objectief toetsbare criteria voor informatieverstrekking aan de ander is juist een teken dat die (nog) niet vertrouwd wordt. De Rechtspraak kan wel handelen op basis van persoonlijk vertrouwen, maar kan informatieverstrekking niet uitsluitend op persoonlijke relaties baseren. Het beeld dat hierbij past is een trap. Op de eerste trede getuigt een kandidaat van diens intentie om een zorgvuldig lid van de pers te zijn. De Rechtspraak verstrekt op basis daarvan bepaalde niet-openbare informatie, omdat de organisatie zich nu eenmaal niet kan veroorloven om censuur toe te passen. De informatie beperkt zich wel tot basale informatie die op wettelijke gronden nauwelijks kan worden geweigerd zolang niet aantoonbaar is dat de ontvanger niet handelt in overeenstemming met binnen de pers gangbare normen. Pas op een volgende trede deelt de Rechtspraak verdergaande informatie, nadat de journalist zijn betrouwbaarheid in de praktijk heeft bewezen. De Rechtspraak kan bijdragen aan persproducties als het medium een zichtbare rol vervult in het openbaar maken van de rechtspraak. Door achtergrondinterviews te geven en scoops te delen. De eerste trede van de trap mag niet afhangen van persoonlijke relaties; de volgende treden kunnen niet anders dan afhangen van persoonlijke relaties. De Rechtspraak kan anders onmogelijk de afweging maken tussen openbaarheid en privacy.
- Voor alle betrokkenen is duidelijk dat leden van de pers iets te verliezen hebben, en dat dit 'een stok achter de deur' is om te handelen in overeenstemming met gemaakte afspraken en om te voorkomen dat de Rechtspraak het medium van onzorgvuldig handelen kan betichten. Verlies van vertrouwen betekent geen opnamen meer kunnen maken en geen niet-openbare informatie meer ontvangen. De huidige persrichtlijn biedt echter weinig houvast voor de stappen tussen volledig vertrouwen en compleet wantrouwen. Zijn er gele kaarten voordat een rode kaart wordt getrokken?

- Geïnterviewden leken zich in het algemeen bij 'de geaccrediteerden' degenen voor te stellen die al langere tijd samenwerken met de Rechtspraak. Dat is logisch op grond van de hierboven beschreven redenering: samenwerking leidt tot vertrouwen en dat zou de basis moeten zijn voor accreditatie. Vervolgens werd dit veronderstelde verband getoetst door te vragen of er in een accreditatiesysteem ook dag-accreditaties kunnen worden verstrekt. Veel geïnterviewden vonden dat niet logisch; een dag biedt onvoldoende basis voor een vertrouwensrelatie. In geval van een dag-accreditatie is de verhouding tussen pers en Rechtspraak dus niet in balans. Voor media is wel een praktische eis dat collega's moeten kunnen invallen in geval van afwezigheid. Dat kan praktisch worden opgelost door de mogelijkheid om als 'introducee' van een geaccrediteerde gebruik te maken van dezelfde faciliteiten.
- Uit de interviews blijkt dat de term 'accreditatie' een bepaalde lading heeft gekregen die het gesprek hierover soms lastig maakt. Eigenlijk is geen van de geïnterviewden voorstander van een ongelimiteerd verstrekken van niet-openbare informatie (audiovisueel materiaal en documenten die (nog) niet tijdens een zitting zijn behandeld). Er moet dus sowieso afbakening plaatsvinden van wie wel of niet tot de pers behoort. Die afbakening moet bovendien uniform zijn, en niet per rechtbank verschillen. Een duidelijke afbakening vereenvoudigt het maken van afspraken. Bij de praktische uitvoering van deze eisen komt vervolgens de vraag op of registratie in een landelijk systeem noodzakelijk is. De vraag of accreditatie noodzakelijk is, lijkt eigenlijk alleen te gaan over het centrale registratiesysteem. Niemand is namelijk tegen een afbakening van 'de pers'.

*De selectie wie wel of niet tot de pers behoort, moet op objectieve criteria gebaseerd zijn aangezien de Rechtspraak niet zelf kan bepalen wie haar controleert. De Rechtspraak kan ook niet in alle gevallen beoordelen wat zorgvuldig handelen is, anders zou de Rechtspraak censuur kunnen worden verweten.*

- Zonder het te noemen, blijkt uit de interviews behoefte aan een externe, oordelende instantie waarnaar de Rechtspraak kan verwijzen. Hoewel oordeelvorming het primair proces vormt van de Rechtspraak, is het instituut buiten de context van een rechtszaak beperkt in het oordelen over het werk van de pers. In de eerste plaats gaat het om de vraag: wat is journalistiek? Als partijen zich melden voor het maken van opnamen zonder zichzelf tot de pers te rekenen, dan kan de Rechtspraak de publicatie zien als particuliere promotie. De afweging valt dan buiten het kader van de openbaarheid en daar heeft de Rechtspraak veel ruimte voor een eigen oordeel. Echter, als de partij die opnamen wil maken zichzelf tot de pers rekent, op basis waarvan zou de Rechtspraak dan kunnen oordelen dat het werk van deze partij geen journalistiek is? Lidmaatschap van de NVJ wordt vaak genoemd als criterium. Onderworpen zijn aan tuchtrecht, zoals door de Raad voor de Journalistiek, zou een ander criterium kunnen zijn. De Rechtspraak zou wellicht aansluiting kunnen zoeken bij de afbakening die de pers zelf maakt, maar vooral bij het normenkader dat de pers zelf hanteert. In ieder geval voor wat betreft de basale informatie die nodig is om de openbaarheid van de rechtspraak te faciliteren. Dus: welke personen vallen onder de werking van, bijvoorbeeld, de Raad voor de Journalistiek? Misschien is dat de groep die de Rechtspraak ook 'de pers' kan noemen.
- Een tweede kwestie die soms om een oordeel vraagt is of een bepaalde publicatie wel of niet een proportionele schending van de privacy van personen is. 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, buiten een rechtszaak hierover, om een oordeel te geven? En om een interventie te doen? Degenen wiens privacy geschonden is, kan daarvan aangifte doen natuurlijk, dat kan een aanwijzing zijn. De vraag is vervolgens op grond van welke signalen de Rechtspraak iemand aanvullende informatie kan of zelfs moet onthouden, zoals audiovisuele opnamen en niet-openbare informatie. Komen die signalen van binnenuit of van buitenaf?

### 3. Voorstel voor het vervolg

#### 3.1 De volgende stappen in het evaluatieproces

In het vervolg zou de evaluatie zich kunnen richten op een of meer van de volgende doelen:

- De belangrijkste dilemma's zijn al min of meer in kaart gebracht. In de rest van het evaluatieproces kan gepoogd worden om de heersende opinie te kwantificeren. Als dat lukt kan al een knoop worden doorgemaakt over de te volgen koers en daar kunnen dan mogelijke uitwerkingen aan worden gekoppeld.
- De belangrijkste dilemma's zijn al min of meer in kaart gebracht. In de rest van het evaluatieproces kan concreet worden gemaakt welke praktische opties passen in het ene perspectief, en welke in het tegengestelde perspectief. Na de evaluatie gaat de dialoog binnen de Rechtspraak door, maar de mogelijke oplossingen liggen dan alvast klaar.
- De dilemma's zijn in kaart gebracht en blijven onderwerp van dialoog binnen de Rechtspraak, maar de rest van het evaluatieproces richt zich op praktische verbeteringen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd omdat de urgentie en het draagvlak zijn gebleken.
- De persrichtlijn wordt enerzijds gezien als intern handboek voor de Rechtspraak: zo gaan wij om met de pers. Anderzijds wordt de persrichtlijn ook opgevat als 'overheidsbeleid' waarin de rechten en plichten van de pers zijn opgenomen. Een alternatieve zienswijze die wellicht beter past bij de context is een gezamenlijk document met afspraken over de afstemming tussen de Rechtspraak, OM en de pers. In de rest van het evaluatieproces vinden we uit hoe die werkafspraken en het 'convenant' eruit zouden kunnen zien.

Deze opties bespreken we graag met de reflectiecommissie. Dat verandert niets aan de aanpak die in paragraaf 1.2 is opgenomen. De volgende stap is nog steeds het uitzetten van een enquête in het werkveld. De aard van de vragen hangt wel samen met de intenties voor de rest van de evaluatie.

#### 3.2 Voorstel voor de enquête

Het voorstel is dat deelnemers de enquête anoniem kunnen invullen, maar wel enkele persoonskenmerken vermelden (ook als ze daardoor nagenoeg traceerbaar zijn):

- Ik werk bij de Rechtspraak als: rechter, persrechter, voorlichter, communicatieadviseur, andere functie, ik werk niet bij de Rechtspraak.
- Ik werk bij het Openbaar Ministerie als: officier van justitie, voorlichter, communicatieadviseur, andere functie, ik werk niet bij het OM.
- Ik werk voor een of meer mediaorganisaties als: schrijvend journalist, columnist, TV-verslaggever, radioverslaggever, redacteur/researcher, documentairemaker, fotograaf, cameraman (m/v), tekenaar, andere rol binnen de media, ik werk niet voor de media.
- Voor deelnemers uit de media: hoe groot is het aandeel van de rechtspraak in jouw werk: meer dan 75%, tussen 50% en 75%, tussen 25% en 50%, minder dan 25%, niet van toepassing.

Vervolgens zou ik de volgende vragen willen voorleggen aan de deelnemers:

1. Hoe beoordeel je de informatieverstrekking door de Rechtspraak aan de pers: meestal precies genoeg, meestal te weinig, meestal te veel, afwisselen te veel en te weinig, geen mening.
2. Welke informatie moet de Rechtspraak aan de pers verstrekken om de openbaarheid van de rechtspraak te waarborgen: zittingslijst, volledige dagvaarding, samenvatting van dagvaarding, achtergrondinformatie bij de zaak, vonnis zonder persoonsnamen, vonnis met persoonsnamen op aanvraag, het recht om volgens de huidige richtlijnen audiovisuele opnamen te maken, anders, namelijk... (beperkt aantal tekens), geen van deze opties.
3. Wat mij betreft zou de openbaarheid van de rechtspraak verbeteren door (meerdere antwoorden mogelijk): het samenvatten voor de pers van dagvaardingen met zo min mogelijk privacygevoelige informatie (de volledige dagvaarding wordt dan niet meer verstrekt), een uitspraakdocument in 'gewone-mensen-taal' voor elke zaak die pers aandacht krijgt, live-streaming van alle openbare zittingen, training voor rechters om met 'de camera' om te gaan, loslaten van het embargo op de informatie uit dagvaardingen, meer audio-opnamen van de interactie tussen rechter en verdachte (eventueel vervormd), verlagen van de drempel voor het maken van audiovisuele opnamen (wel conform persrichtlijn), anders, namelijk... (beperkt aantal tekens), ik zie geen reden voor verbetering van de openbaarheid van de rechtspraak.
4. Hoe beoordeel je de volgende faciliteiten voor media (5-puntschaal van goed tot slecht): toegang tot de gerechten, wifi/bereik voor telefoon in de perskamer, werkplekken in de perskamer, werkplekken in de rechtszalen, toegang tot de bestandenmailbox, hier heb ik geen mening over.
5. Met welke uitspraak ben je het overwegend eens (meerdere antwoorden mogelijk): de verhouding tussen Rechtspraak en pers is als een samenwerkingsverband waarin partijen elkaar nodig hebben, de Rechtspraak maakt de rechten en plichten van de pers duidelijk en spreekt de pers daar zo nodig ook op aan, de Rechtspraak verstrekt alleen noodzakelijke informatie aan de pers en heeft verder geen verantwoordelijkheid voor wat de pers daarmee doet, de Rechtspraak kan en moet eigen normen ontwikkelen voor specifieke vormen van publiciteit (herkenbaarheid van tekeningen, promotiezoekers, de impact van beeld), de Rechtspraak mag (tijdelijk) geen informatie geven aan iemand die naar het oordeel van de Rechtspraak een onzorgvuldige publicatie heeft gedaan ook al is strikt genomen geen afspraak geschonden, geen van deze uitspraken spreekt me aan.
6. Welk criterium moet de Rechtspraak tenminste hanteren om iemand als 'pers' aan te merken (meerdere antwoorden mogelijk)? Dit betekent dat deze persoon niet-openbare informatie krijgt, zoals dagvaardingen en het recht om audiovisuele opnamen te maken: iedereen is pers die zichzelf als zodanig presenteert, perskaart, NVJ-lidmaatschap, politieperskaart, werkt voor een medium dat volgens de Rechtspraak tot 'de pers' behoort, werkt voor een medium dat onder de Raad voor de Journalistiek valt, werkt voor een medium dat zitting heeft in het Genootschap van Hoofdredacteuren, is bij ons al langer bekend als betrouwbaar persoon, anders, namelijk... (beperkt aantal tekens).
7. Welke aanbeveling zou je willen doen aan de commissie die de evaluatie van de persrichtlijn begeleidt (maximaal 1000 tekens)?



## CONCEPT

# *Tweede tussentijdse analyse in het kader van evaluatie van de persrichtlijn*

Raad voor de rechtspraak



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond .....	3
1.2 Aanpak van de evaluatie .....	3
1.3 Naar aanleiding van de eerste interviewronde.....	4
1.4 Naar aanleiding van de enquête .....	4
<b>2. Uitkomsten van de enquête.....</b>	<b>6</b>
2.1 Deelnemerscategorieën .....	6
2.2 Informatieverstrekking in het algemeen .....	7
2.3 Waarborgen van de openbaarheid .....	7
2.4 Openbaarheid verbeteren .....	8
2.5 Faciliteiten voor journalisten .....	9
2.6 Beeld van de verhouding tussen Rechtspraak en pers .....	11
2.7 Criteria voor aanmerken pers .....	12
2.8 Aanbevelingen van deelnemers.....	13
<b>3. Bevindingen en overwegingen.....</b>	<b>16</b>
3.1 Conceptueel conflict .....	16
3.2 De facetten aan het vraagstuk van openbaarheid en privacy.....	17
3.3 Openbaarheid van zittingen (1.) .....	17
3.4 Criteria voor behandeling als pers (2.) .....	18
3.5 Informatieverstrekking ondanks proportionele privacyschending (3.).....	20
3.6 Beoordelen van buitenproportionele schending van de privacy (4.).....	21
3.7 Criteria voor vertrouwen in zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie (5.) .....	22
3.8 Informatie die gedeeltelijk niet gepubliceerd mag worden (6.).....	24
3.9 Verlies van vertrouwen vanwege niet-nakomen van afspraken (7.) .....	25
3.10 Veiligheid in geval van (be)dreiging (8.).....	25
3.11 Draagvlak voor openbaarheid binnen de Rechtspraak.....	26
3.12 Samenwerkingsverband inzake 'de openheid van de rechtspraak' .....	26
3.13 Overige bevindingen .....	27
<b>4. Denkrichtingen als input voor interviews.....</b>	<b>29</b>
4.1 Aanduiding als pers.....	29
4.2 Informatieverstrekking aan de pers.....	29
4.3 Rechtbankverslaggevers .....	30
4.4 Beperkingen vanwege (be)dreiging .....	30
4.5 Samenwerkingsverband .....	30
4.6 Draagvlak binnen de Rechtspraak .....	31
4.7 Toekomstbeeld: accreditatie-instituut voor de overheid .....	31
4.8 Onderzoek naar de impact van beeld en geluid op procesdeelnemers.....	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 (burger)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 toegedragers 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 (burger)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 zijn 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 bestaat 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 commentarieert het conceptrapport.

### 1.3 Naar aanleiding van de eerste interviewronde

Op 15 maart heeft de reflectiecommissie de tussentijdse analyse behandeld die was gemaakt naar aanleiding van de uitkomsten van de eerste ronde interviews. Daarbij zijn tevens de enquêtevragen geformuleerd die daarna zouden worden voorgelegd aan het werkveld. Onderwerpen die in deze bijeenkomst zijn besproken:

- Het vraagstuk rond single-issue-partijen speelt niet alleen bij bestuursrecht maar ook bij handelsrecht, met name bij zaken waarin de overheid procesdeelnemer is.
- Het pleidooi voor meer audio-opnamen wordt vanuit de journalistiek weliswaar toegejuicht, maar niet als dat ten koste zou gaan van audiovisuele opnamen.
- De commissie vindt het lastig als de Rechtspraak verschillende maten van vertrouwen zou gaan hanteren in de omgang met de pers, zoals in de analyse is geopperd.
- De juridische basis voor het delen van informatie (niet-openbare documenten en het recht om opnamen te maken) met de pers moet duidelijker in de persrichtlijn worden verankerd. Dat kan bijdragen aan het draagvlak binnen de Rechtspraak.
- De dialoog over de wrijving tussen enerzijds het dienen van openbaarheid van de rechtspraak en anderzijds het behoeden van de privacy van procesdeelnemers, moet door blijven gaan.
- De enquêtevragen worden akkoord bevonden. Ook advocaten moeten gelegenheid krijgen om de enquête in te vullen.

De reflectiecommissie heeft naar aanleiding van de opbrengst van de eerste fase de verwachtingen met betrekking tot de rest van het onderzoek geëvalueerd. De commissie verwacht dat het onderzoek niet zal leiden tot conclusies waarover vrijwel iedereen het eens is. Het onderzoek is geslaagd als in ieder geval de belangrijkste dilemma's scherp in kaart zijn gebracht, alsmede welke praktische opties voorliggen. Na de evaluatie gaat de dialoog binnen de Rechtspraak door, en de mogelijke oplossingen liggen dan alvast klaar.

Het lijkt de reflectiecommissie niet de eerste prioriteit om te zoeken naar 'laaghangend fruit', ofwel praktische verbeteringen van de persrichtlijn die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Het lijkt de commissie daarentegen wel waardevol om het vraagstuk te benaderen vanuit het idee dat de betrokken partijen een samenwerkingsverband vormen. De persrichtlijn zou in die zienswijze een gezamenlijk document zijn met afspraken over de afstemming tussen de Rechtspraak, OM en de pers. In de rest van het evaluatieproces kijken we dan ook hoe die werkafspraken en het 'convenant' eruit zouden kunnen zien. Het gaat dan niet alleen om de persrichtlijn als document, maar ook om de manier van afstemmen, de communicatie en de gezamenlijke duiding van de gang van zaken.

### 1.4 Naar aanleiding van de enquête

In de tweede fase van het onderzoek is een enquête breed uitgezet in het werkveld. In totaal hebben 296 personen deelgenomen, als volgt verdeeld:

- Rechtspraak: 202
- Journalistiek: 41
- Advocatuur: 32
- Openbaar Ministerie: 21

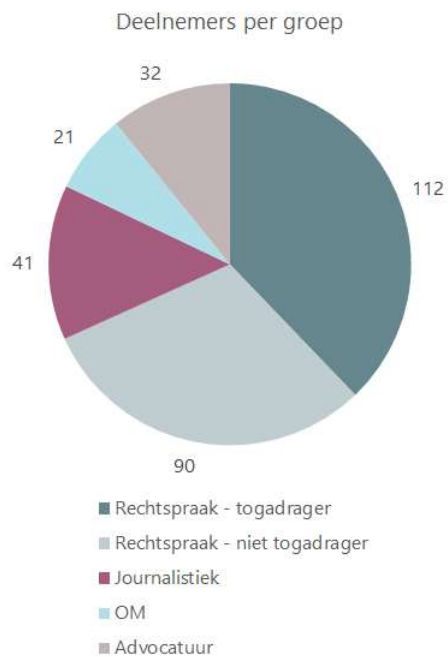
De inzichten uit de enquête zijn in hoofdstuk 2 van dit document uiteengezet.

Naar aanleiding van de eerste twee fasen van het onderzoek is in hoofdstuk 3 een geïntegreerde recapitulatie van bevindingen opgesteld. In hoofdstuk 4 hebben we denkrichtingen geformuleerd die we in de volgende interviewronde met deelnemers willen bespreken. Deze denkrichtingen zijn geen oplossing of voorstel. Het onderzoek loopt nog en de inzichten vanuit de komende interviews zijn onmisbaar voor weloverwogen conclusies.

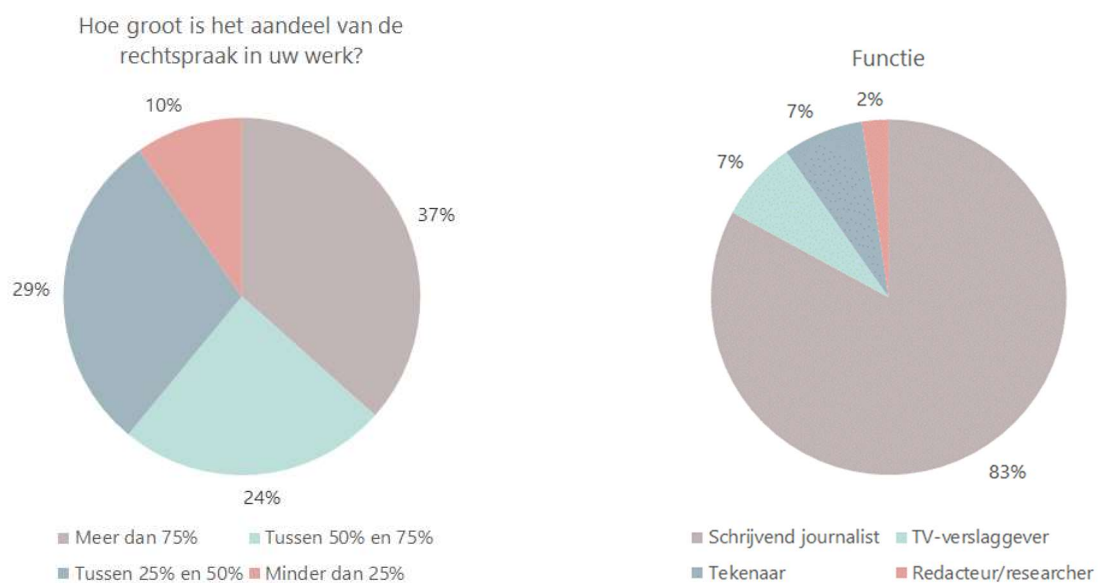
## 2. Uitkomsten van de enquête

### 2.1 Deelnemerscategorieën

De deelnemers zijn in deze rapportage als volgt ingedeeld:

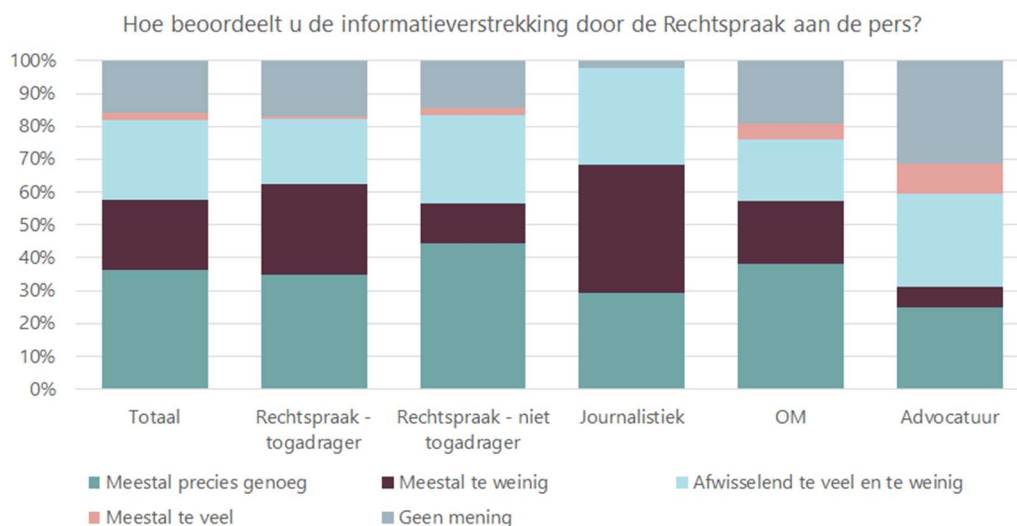


De deelnemende journalisten hadden de volgende kenmerken:



## 2.2 Informatieverstrekking in het algemeen

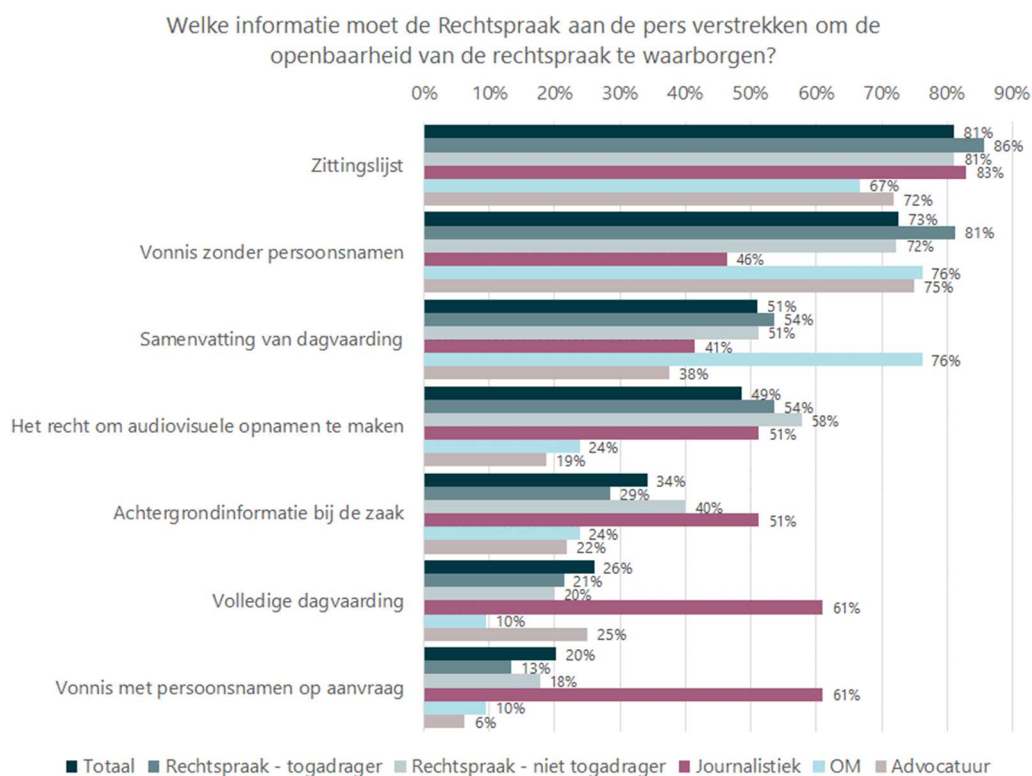
We vroegen de deelnemers naar hun oordeel over de informatieverstrekking aan de pers in het algemeen:



Gemiddeld vindt ruim een derde van de deelnemers de informatieverstrekking goed, niet te veel en niet te weinig. Bijna een kwart vindt de informatieverstrekking afwisselend te veel en te weinig.

## 2.3 Waarborgen van de openbaarheid

We vroegen de deelnemers welke informatie nodig is om de openbaarheid van de rechtspraak te waarborgen. De deelnemers konden meerdere antwoorden geven.

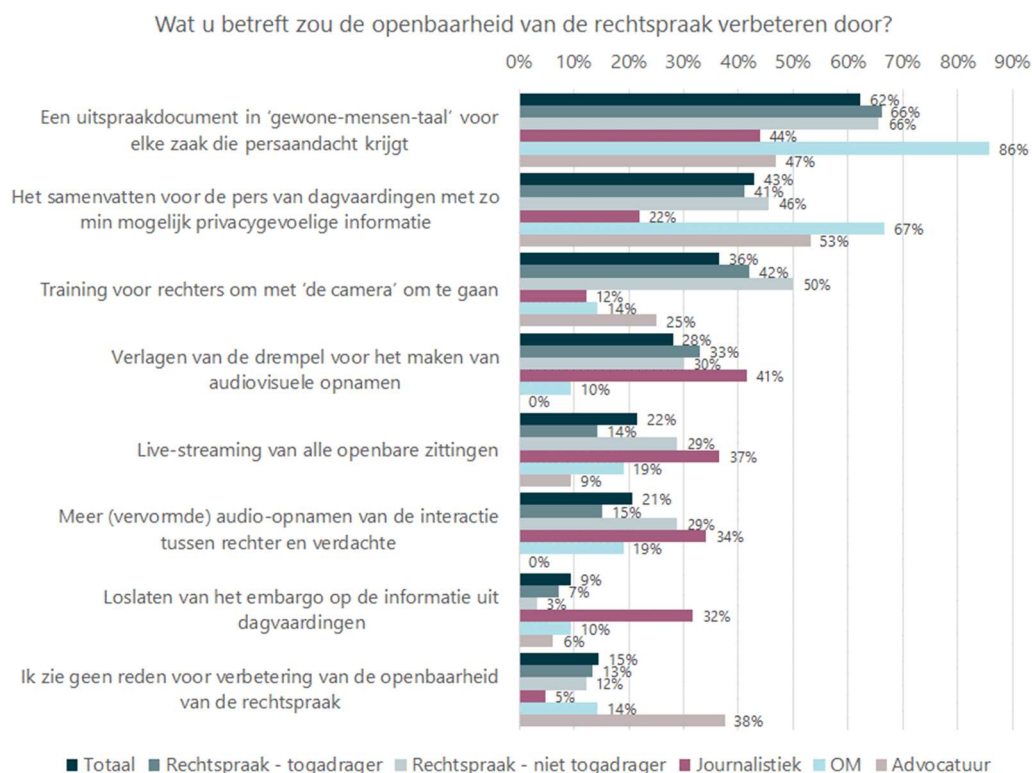


Meer dan 80% van de deelnemers vindt het belangrijk dat de zittingslijst wordt verstrekt. Het verstrekken van geanonimiseerde vonnissen volgt met ruim 70%; journalisten geven de voorkeur aan uitspraken met daarin de volledige persoonsnamen. Een samenvatting van de dagvaarding ziet een krappe meerderheid van de deelnemers als een goede manier om de pers te informeren; journalisten hebben zelf liever de volledige dagvaarding. Over het maken van audiovisuele opnamen zijn de meningen verdeeld; binnen OM en advocatuur is er weinig animo voor.

In de open antwoorden vragen diverse deelnemers om de zaakaanduiding te verbeteren, zodat er vooraf een duidelijker beeld is van de zaak. Enkele deelnemers wezen erop dat de enquête eenzijdig gericht is op het strafrecht. In andere rechtsgebieden zou een beroepschrift of verzoekschrift van toepassing zijn en niet een dagvaarding. Andere deelnemers doen de suggestie voor een soort 'track & trace' van een zaak, zodat een journalist (of belanghebbende) kan volgen wanneer bijvoorbeeld een uitspraak wordt verwacht. Een ander item dat meerdere keren wordt genoemd, onder meer vanuit de advocatuur, is een doorzoekbaar archief met uitspraken. Ten slotte zijn er binnen de Rechtspraak deelnemers die voorstander zijn van een actiever duiden van zaken en uitspraken voor de pers.

## 2.4 Openbaarheid verbeteren

We vroegen de deelnemers of ze ruimte zien voor verbetering van de openbaarheid, en zo ja hoe:



Slechts 15% ziet geen enkele reden om de openbaarheid van de rechtspraak te verbeteren; onder deelnemende advocaten is het aandeel 38%. De meeste winst zien deelnemers in het maken van uitsprakendocumenten in 'gewone-mensen-taal', of zoals een deelnemer corrigeerde: 'klare taal'. Als tweede optie wordt gezien het samenvatten van dagvaardingen (we nemen aan: ook verzoek-

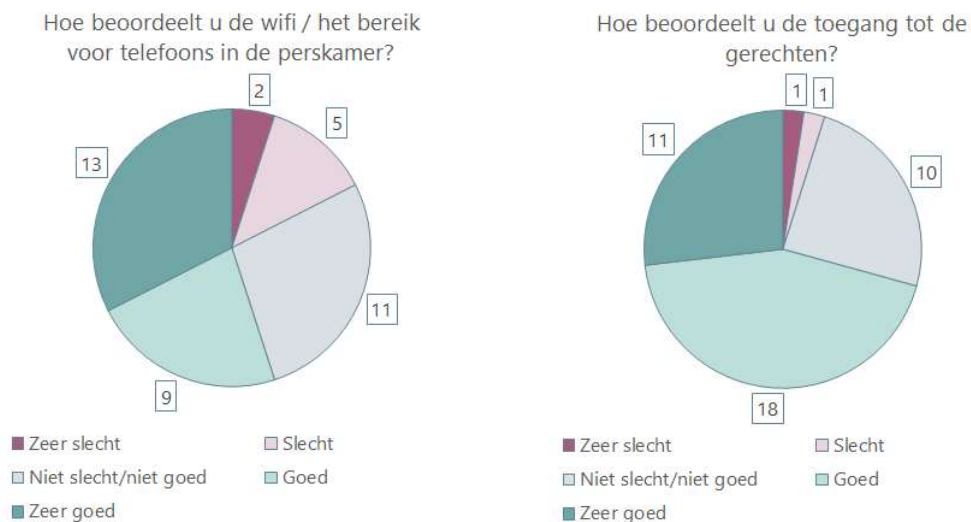
en beroepschrijften) zonder privacygevoelige informatie, waardoor die vaker gedeeld worden. Andere aan de deelnemers voorgelegde verruiming van de informatieverstrekking kregen weinig bijval, behalve vanuit de journalistiek.

In de open antwoorden gaven deelnemers nog de volgende suggesties:

- Op allerlei manieren wordt aandacht gevraagd voor de aanduiding van zaken die ter zitting komen. Bijvoorbeeld dat ook de strekking van zaken buiten het strafrecht vooraf wordt bekendgemaakt. Journalisten moeten op een of andere manier kunnen zien welke zaken voor hen van belang zijn. Meer uniformiteit is ook gewenst. Een enkeling geeft aan dat ook belanghebbenden moeten kunnen zien dat een bepaalde zaak ter zitting komt.
- Rechters vragen aandacht voor meer en betere duiding van zaken voor journalisten. Ze zien dat journalisten soms moeite hebben om de inhoud te volgen. Dat komt mede doordat in de zitting stukken soms als bekend worden verondersteld en niet inhoudelijk behandeld. Daardoor is de zaak lastig te volgen voor toehoorders, waaronder journalisten. Deelnemers veronderstellen dat als de Rechtspraak betere uitleg geeft, de kwaliteit van de berichtgeving door de pers zal toenemen.
- Verbeter de publicaties van uitspraken, bijvoorbeeld door informatie toe te voegen, 'in klare taal', die anticipeert op veelvoorkomende vragen. Journalisten zouden in publicaties dan vaker naar de online beschikbare informatie verwijzen, is de veronderstelling.
- Enkele deelnemers benutten het open antwoord om duidelijk te maken dat er geen ruimte moet zijn voor meer openbaarheid en dat audiovisuele opnamen beperkt moeten worden.

## 2.5 Faciliteiten voor journalisten

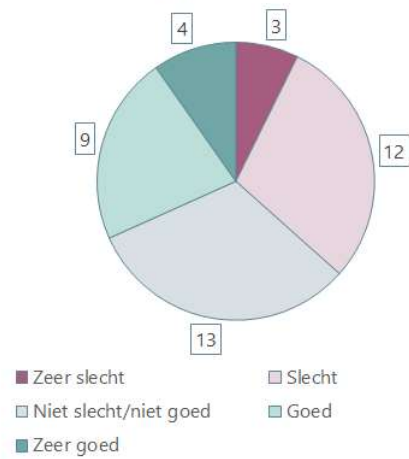
We vroegen alle deelnemers naar de kwaliteit van faciliteiten voor journalisten; veel deelnemers onthielden zich van een oordeel. Onderstaand tonen we alleen de antwoorden van journalisten, maar de grafieken met de totale response wijken hier nauwelijks van af:



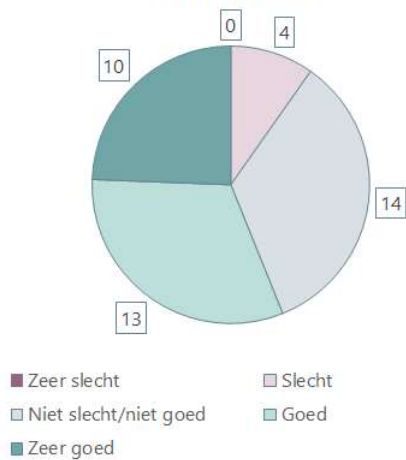
Hoe beoordeelt u de werkplekken in de perskamer?



Hoe beoordeelt u de werkplekken in de rechtszalen?



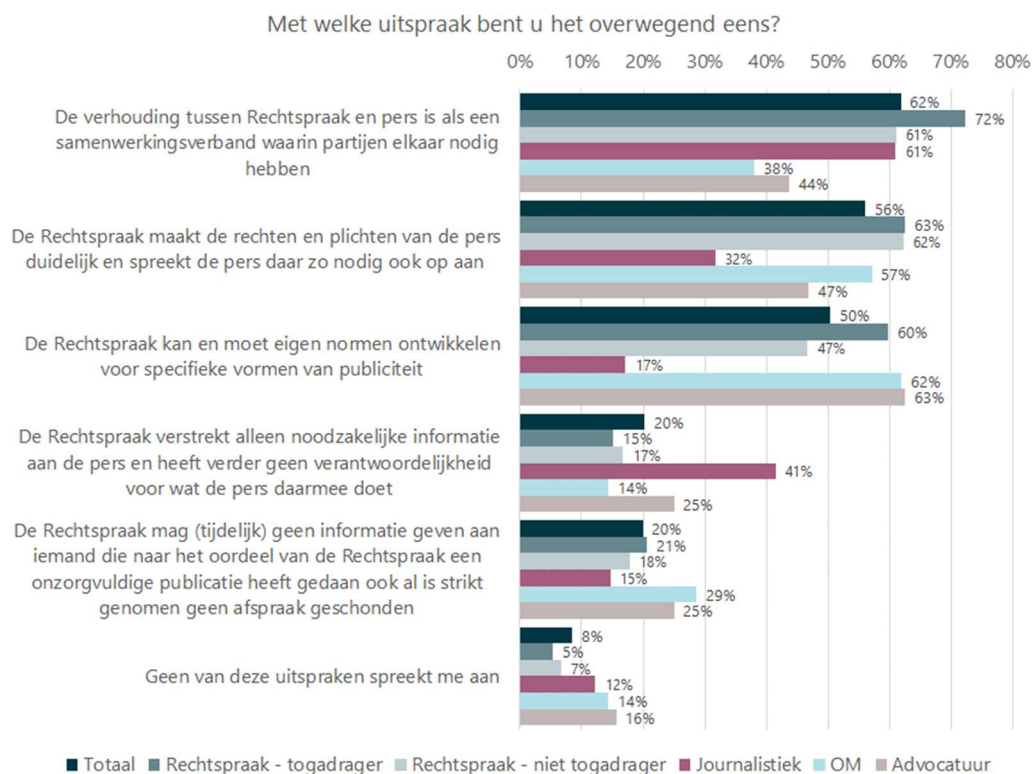
Hoe beoordeelt u de toegang tot de bestandenmailbox?



De toegang tot de gerechten wordt relatief goed beoordeeld. Uit de interviews kwam het beeld op dat journalisten veel moeite hebben met de toegangscontrole. Dat lijkt dus niet representatief. De werkplekken in de rechtszalen worden relatief het slechtst beoordeeld. Krap een derde van de journalisten is daar tevreden over.

## 2.6 Beeld van de verhouding tussen Rechtspraak en pers

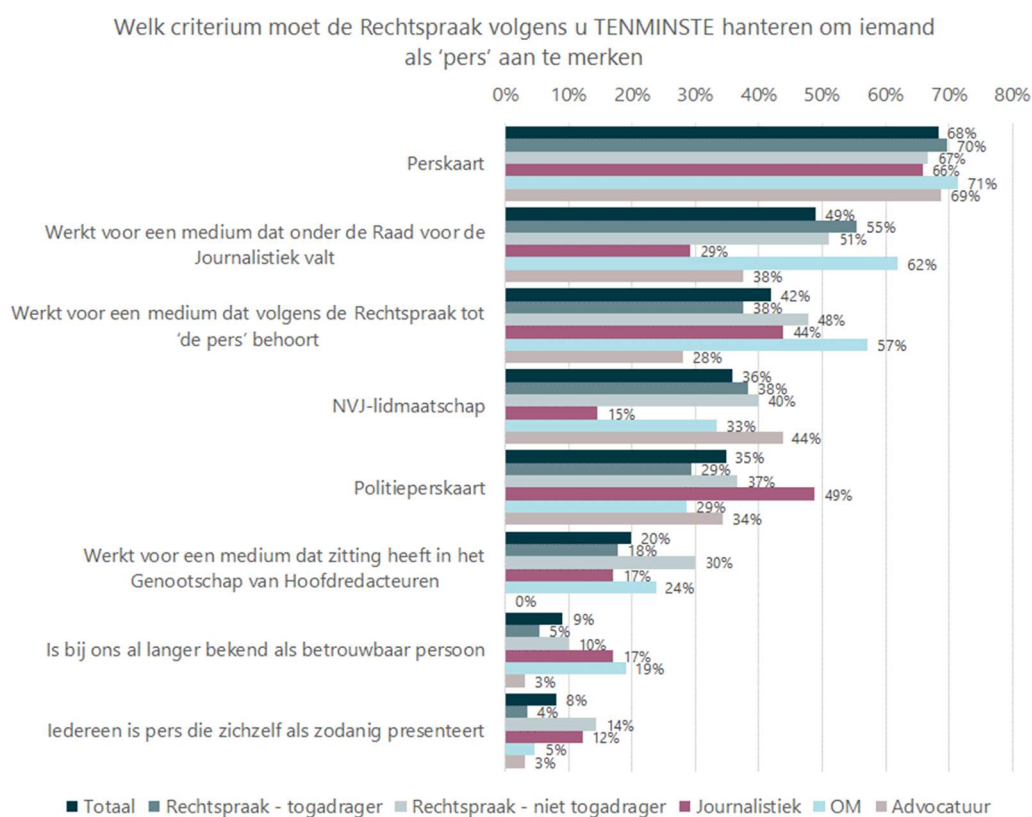
We legden de deelnemers enkele stellingen voor met betrekking tot de verhouding tussen de Rechtspraak en de pers:



De meeste bijval kreeg de stelling dat Rechtspraak en pers een samenwerkingsverband vormen waarin partijen elkaar nodig hebben. Meer dan 70% van de rechters spreekt dit aan. Tweede in rang is het beeld dat de Rechtspraak rechten en plichten opstelt en de pers daaraan houdt. Dat is opmerkelijk omdat deze stelling zich moeilijk lijkt te verhouden met een samenwerkingsverband. De journalisten vinden deze stelling minder aansprekend, maar wijzen die ook niet helemaal af. Veel togadragers (rechters, officieren en advocaten) zijn er voorstander van dat de Rechtspraak zelf normen ontwikkelt waar publiciteit aan moet voldoen. Van journalisten krijgt dit idee weinig bijval. Sommigen spreekt meer duidelijkheid of eenduidigheid kennelijk wel aan. Behalve journalisten vinden weinig deelnemers dat de Rechtspraak *geen* verantwoordelijkheid heeft voor publicaties door de pers. Het is niet duidelijk of dan ook het omgekeerde geldt, dat veel deelnemers vinden dat de Rechtspraak *wel* verantwoordelijkheid heeft voor publicaties door de pers.

## 2.7 Criteria voor aanmerken pers

We vroegen de deelnemers om aan te geven aan welk criterium de Rechtspraak *tenminste* moet toetsen om iemand als 'pers' aan te merken. De optie om meer dan één criterium aan te kruisen werd gegeven voor het geval de deelnemer vond dat één criterium niet voldoende is – dus 'en-en'. We hebben de indruk dat niet alle deelnemers de vraagstelling zo hebben opgevat, en meerdere criteria hebben aangekruist, ook als één van die criteria voor hen had volstaan – dus 'of-of'. Daarom leest onderstaande grafiek eigenlijk als een lijst die aangeeft aan welke criteria deelnemers meer of minder waarde hechten:

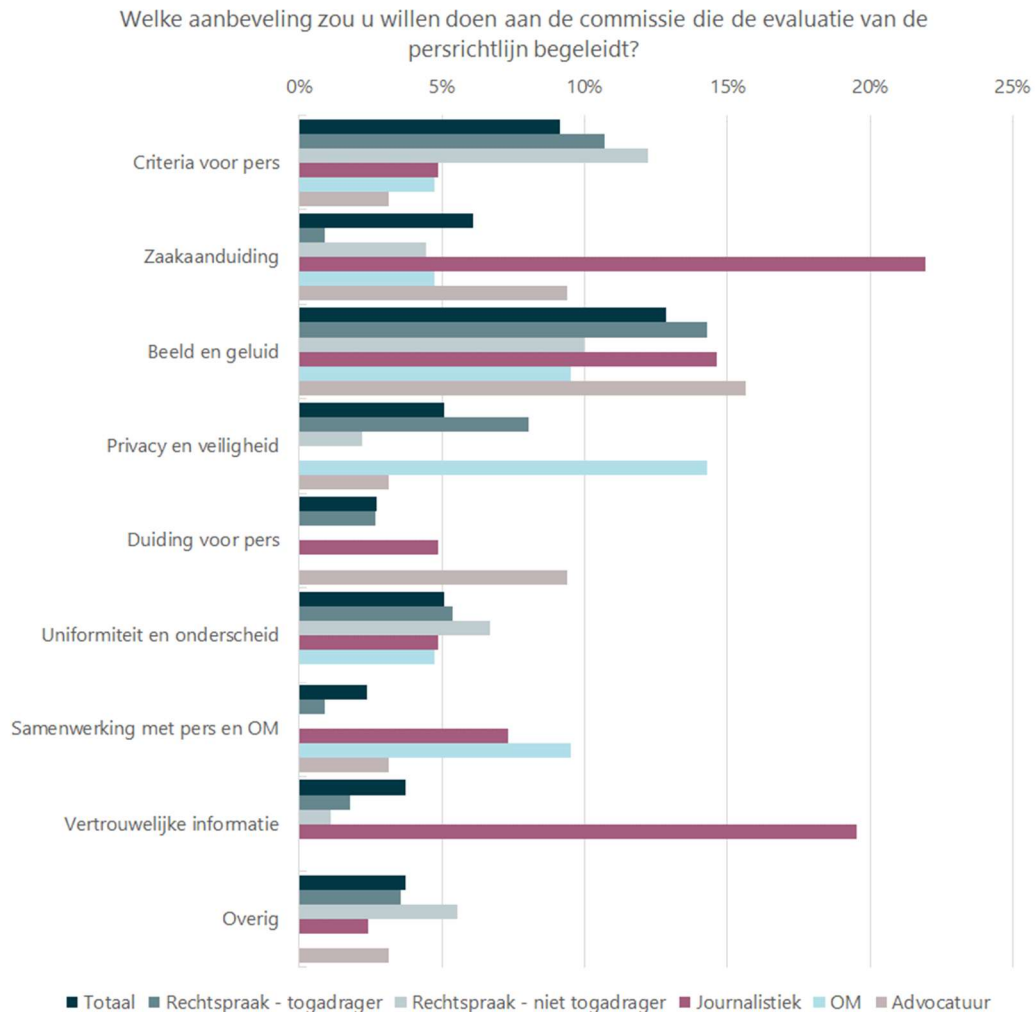


Meer dan twee derde van de deelnemers vindt dat als iemand een perskaart kan tonen, dat bewijst of aannemelijk maakt dat diegene een journalist is. Alle groepen zijn het daar bovendien over eens. Iets minder waarde wordt gehecht aan het tuchtrecht van de Raad voor de Journalistiek. Vooral de journalisten vinden dat niet een geschikte maatstaf. Een grote minderheid van de deelnemers vindt 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 dan een journalist. Het NVJ-lidmaatschap wordt door iets meer dan een derde van de deelnemers als onderscheidend gezien, maar de journalisten zelf vinden dat nagenoeg het minst effectieve criterium. Een klein deel van de deelnemers vindt dat de Rechtspraak geen enkele toets zou moeten doen op mensen die zichzelf journalist noemen.

Uit de open antwoorden blijkt dat dit een lastige kwestie is. Sommige deelnemers geven aan dat ze het gewoon niet weten. De meeste reacties beschrijven 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 het uitgangspunt: iedereen die publiceert is pers.

## 2.8 Aanbevelingen van deelnemers

We vroegen de deelnemers naar hun aanbevelingen aan de reflectiecommissie. We hebben de reacties geordend in onderstaande categorieën:



De percentages in de grafiek geven aan hoeveel deelnemers in die groep het betreffende onderwerp noemden in hun aanbevelingen, ongeacht de strekking ervan. Hieronder een samenvatting per onderwerp:

### *Criteria voor pers*

Meerdere aanbevelingen betreffen de criteria voor de aanduiding als journalist. Uit die reacties blijkt dat men er vanuit gaat dat de kwalificatie 'pers' betekent dat de persoon opnamen mag maken in de zitting. Zeker als er een sterk vermoeden is dat de betrokkene feitelijk behoort tot dezelfde belangengroep als een procespartij, stuit dat op bezwaren. Iemand oppert dat als de pers niet goed valt te definiëren, dat een oplossing dan gezocht moet worden in het afbakenen van wat een journalist krijgt. Enkele deelnemers wijzen erop dat de Rechtspraak niet zelf kan en mag bepalen wie haar controleert en pleiten voor een ruim begrip van 'de pers'.

Deelnemers die aandacht willen vragen voor de criteria voor het definiëren van de pers zijn het over een ding eens, namelijk dat de pers de samenleving vertegenwoordigt. De beelden lopen daarbij wel uiteen. De een noemt de samenleving te nieuwsgierig en kwalificeert aandacht van de pers als een vorm van entertainment. De ander bepleit het belang van openbaarheid voor de rechtspraak en nodigt de samenleving, en dus de pers, van harte uit. Vanuit die laatste groep komen ook waarschuwingen dat de openbaarheid soms in het geding lijkt te zijn, als zaken achter gesloten deuren worden gehouden en als advocaten aansturen op het omzeilen van de persrichtlijn.

#### *Zaakaanduidingen*

Deelnemers vroegen om de zaakaanduidingen te verbeteren. 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. Media zouden meer aandacht besteden aan andere rechtszaken, bijvoorbeeld bij de kantonrechter, als daarover informatie bekend was. Journalisten vragen om lijsten waar een zoekmachine op kan worden toegepast. Nu moeten ze meerdere pdf-bestanden openen en met eigen ogen doorzoeken.

Vanuit de advocatuur wordt gewaarschuwd om terughoudend te zijn met het voorafgaand aan de zitting verstrekken van informatie met namen van natuurlijk personen. Dat betreft onder meer de zittingslijst en/of de dagvaarding. Iemand is pas schuldig als het vonnis onherroepelijk is, en voor die tijd zou publicatie van betrokkenheid bij de zaak een ongewenste privacyschending zijn.

#### *Film, audio-opname en tekeningen*

Maar liefst 38 aanbevelingen gaan over audiovisuele opnamen. Veel daarvan hebben als strekking dat audiovisuele opnamen moeten worden beperkt of helemaal verboden. Een argument is dat tekeningen en audio-opnamen online oneindig vindbaar blijven en de procesdeelnemer (verdachte of slachtoffer) de rest van hun leven blijven achtervolgen. Ook professionele procesdeelnemers hebben last van opnamen omdat archiefmateriaal soms buiten de context wordt ingezet en dan een verkeerd beeld oproept van de actualiteit. Sommige deelnemers doen de suggestie om filmopnamen onder regie van de Rechtspraak te plaatsen, eventueel in de vorm van pooling. Voor wat betreft tekeningen is de oproep vooral om eenduidige criteria te formuleren.

Rond audio wordt gewezen op de ontwikkeling van podcasts, waarmee de makers een zo volledig mogelijk beeld van een rechtszaak proberen te geven. Het (vervormd) weergeven van de stem van de verdachte is daartoe wenselijk. Journalisten geven aan dat de audiokwaliteit vaak onder de maat is. De zaal zelf heeft een slechte akoestiek, of de procesdeelnemers spreken niet in de microfoon waardoor de zaak moeilijk te volgen is. Ook het opnemen van audio is dan lastig.

Sommige deelnemers roepen op om zittingen vooral rechtstreeks online weer te geven, waar anderen juist tegen ageren. Het online streamen, al is het maar voor een beperkte groep, zou voor journalisten een praktische manier zijn om meer rechtszaken te kunnen bijwonen. Een enkeling waarschuwt voor de opkomst van apparatuur waarmee ongemerkt opnamen live kunnen worden gedeeld via sociale media.

#### *Privacy en veiligheid*

Een deel van de aanbevelingen betreft de privacy en veiligheid van procesdeelnemers. De oproep is om alle informatie die verwijst naar natuurlijke personen vertrouwelijk moet blijven: namen, beelden en stemmen. Het gaat vooral om verdachten 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? Sommigen vragen ook om meer bescherming van togadragers, door gebruik van persoonsnamen zoveel mogelijk te beperken.

### *Duiding van zaken*

Zowel rechters als advocaten pleiten voor duiding van rechtszaken aan journalisten in begrijpelijke taal. Die aanbeveling komt 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. Enkele journalisten geven aan dat zittingen soms lastig te volgen zijn omdat stukken bekend worden verondersteld terwijl die niet openbaar zijn. Het zou helpen als op dat moment een korte samenvatting van het stuk zou worden gegeven.

### *Uniformiteit en onderscheid*

Meerdere deelnemers hekelen de vrijblijvendheid van de persrichtlijn binnen de Rechtspraak zelf. De pers moet zich wel aan de richtlijn houden, maar rechters hoeven dat niet. Een enkele rechter herinnert nog even aan deze ruimte om van de richtlijn af te wijken. Alle andere commentaren roepen op tot meer uniformiteit binnen de Rechtspraak bij de toepassing van de richtlijn en om rechters zo nodig aan de richtlijn te houden.

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

### *Samenwerking met pers en OM*

Journalisten geven in de enquête aan dat ze zich in sommige rechtbanken niet erg welkom voelen. Deelnemers vanuit het OM vragen zich af of de Rechtspraak hen wel als partner ziet. Bijvoorbeeld als het gaat om de ruimte om met de pers te communiceren vanuit de eigen organisatie. Een deelnemer brengt een ervaring in vanuit België, waar alle procesdeelnemers én pers voor een grote zaak samen de regie doornemen.

### *Vertrouwelijke informatie*

Journalisten en enkele rechters pleiten voor betere en snellere toegankelijkheid van informatie, zoals uitspraken. Hoe sneller de uitspraak online beschikbaar is, hoe beter. Journalisten zouden daarin graag ook de persoonsnamen krijgen. In het algemeen geven zij aan dat ze graag meer vertrouwen zouden krijgen in de omgang met vertrouwelijke informatie.

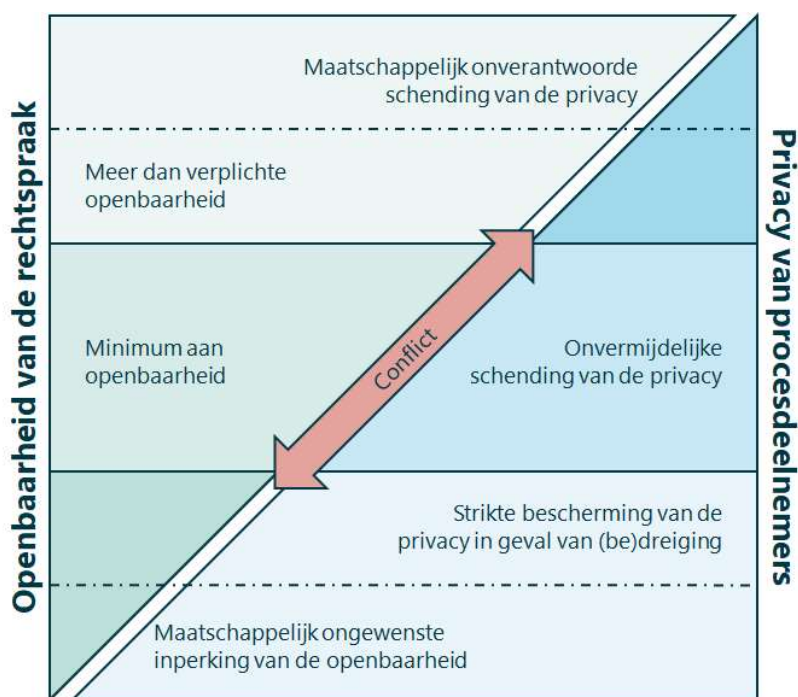
### *Overige aanbevelingen*

Er zijn nog diverse aanbevelingen die niet onder de voorgaande kopjes vallen. De persvoorlichters van de Rechtspraak zouden (beter) bereikbaar moeten zijn buiten kantooruren. Rechters zouden gebaat zijn bij een mediatraining. De persrichtlijn moet vooral scherp geformuleerd zijn zodat geen misverstanden ontstaan over wat ermee bedoeld wordt. Beslissingen van de rechter-commissaris en de raadkamer zouden (beter) in de persrichtlijn moeten worden opgenomen. Ten slotte een oproep om bij het regelen van perszaken rekening te houden met de toch al hoge werkdruk binnen de Rechtspraak.

### 3. Bevindingen en overwegingen

#### 3.1 Conceptueel conflict

Verschillen van inzicht over de omgang met de pers 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 wat daarvan in de publiciteit komt. Vanwege bedreiging van procesdeelnemers moet de openbaarheid soms zover worden ingeperkt dat de rechtspraak op dat moment niet meer voldoet aan de openbaarheid die maatschappelijk wenselijk is. De betrokkenen hebben weliswaar verschillende voorkeuren voor de mate waarin beperkingen worden toegepast, maar iedereen heeft desondanks begrip voor de praktijk.

Aan de andere kant van het spectrum kan de Rechtspraak streven naar meer openbaarheid dan het strikte minimum. Door minder selectief te zijn in de afbakening van 'de pers', en/of ruimer te zijn in het verstrekken van niet-openbare informatie (audiovisueel materiaal en informatie buiten de zitting om). Dat leidt tot een extra risico op privacyschending. Welke aard en mate van privacyschending aanvaardbaar is, daarover lopen de meningen binnen de Rechtspraak uiteen. Daarbij speelt bovendien de persoonlijke perceptie van de impact van tekst, geluid en beeld een rol. Een argument om meer dan strikt basale informatie te verstrekken is dat meer openheid op lange termijn leidt tot meer vertrouwen in de rechtspraak én in de Rechtspraak.

### 3.2 De facetten aan het vraagstuk van openbaarheid en privacy

De vraagstukken waarop dit onderzoek zich richt, kunnen in acht facetten ten opzichte van elkaar worden geordend:



De intentie van deze plaat is om gestructureerd tot inzicht in de dilemma's te komen, waarbij ook de onderlinge verbanden duidelijk worden. Het onderscheid 'pers' versus 'rechtbankverslaggevers' is in deze plaat bewust gemaakt en wordt later in dit stuk toegelicht. Niet om voor te sorteren op een oplossingsrichting, maar omdat dit onderscheid in de praktijk impliciet wordt gemaakt zonder het expliciet zo te benoemen. Een deel van de alledaagse problematiek rond pers in rechtbanken volgt uit deze dubbelzinnigheid.

In de volgende paragrafen worden de bevindingen gerelateerd aan de acht facetten. Per facet wordt aangegeven tot welke voorlopige bevindingen het onderzoek heeft geleid, welke overwegingen van belang zijn en tot welk dilemma dit leidt.

### 3.3 Openbaarheid van zittingen (1.)

De rechtspraak is openbaar en dat betekent dat niemand kan worden geweigerd om aanwezig te zijn en te noteren wat daar openlijk wordt gedeeld, zoals bijvoorbeeld persoonsnamen. De ervaring is dat aanwezigen bij zittingen die zich niet hebben aangemeld met een verzoek om opnamen te maken, de in het openbaar gedeelde informatie niet of nauwelijks delen in het publieke domein. Hoewel het meestal goed gaat, lijkt het van belang om gebruik van smartphones e.d. te blijven verbieden en dit verbod te handhaven. Een bezoeker die zich niet conform de huisregels gedraagt, kan om die reden de toegang tot het gerecht worden onttrokken.

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.

Een overweging zou kunnen zijn om in de huisregels op te nemen dat publicatie van informatie uit de zittingen verboden is. Dit heeft als nadeel dat de Rechtspraak impliciet door zo'n verbod een verantwoordelijkheid op zich neemt voor publicaties door mensen die ook wel 'burgerjournalist' worden genoemd. Sommige deelnemers aan het onderzoek hanteren juist als uitgangspunt dat de Rechtspraak buiten de rechtbank niet verantwoordelijk is voor wat publicisten doen met de informatie die in de openbaarheid tijdens en rond de zitting is verzameld. Belanghebbenden delen van alles op sociale media naar aanleiding van rechtszaken; daar kan de Rechtspraak onmogelijk controle op (willen) houden. De vraag is dan ook of de Rechtspraak een verbod op publicatie door burgerjournalisten zou handhaven.

Het dilemma rond bezoekers die niet tot de pers worden gerekend is of de Rechtspraak wel of niet een verbod op het publiceren van tijdens de zitting openbaar gemaakte informatie zou moeten opnemen. Tenminste is het van belang om het verbod op het ongeoorloofd gebruik van opnameapparatuur te handhaven en overtreders de toegang tot rechtbanken te kunnen ontzeggen.

### 3.4 Criteria voor behandeling als pers (2.)

De Rechtspraak verstrekt aan 'de pers' bepaalde niet-openbare informatie, bovenop de informatie die iedere bezoeker van een zitting kan noteren. Op die manier bevordert de Rechtspraak de openbaarheid van, en zodoende de controle op de rechtspraak. Omdat de organisatie zich niet kan veroorloven om censuur toe te passen, moet de selectie wie wel of niet tot de pers behoort op objectieve criteria gebaseerd zijn. De Rechtspraak kan niet zelf bepalen wie haar controleert.

Geïnterviewden benadrukten de grote mate van betrouwbaarheid van de pers. 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. Een nieuw medium zou dan nooit de kans krijgen om zijn betrouwbaarheid te bewijzen. Daarnaast is 'vertrouwen' een subjectief begrip en een journalist kan niet worden geweigerd vanwege het ontbreken van persoonlijk vertrouwen. Dat zou immers een schijn van censuur oproepen. Het hanteren van objectief toetsbare criteria voor informatieverstrekking aan de ander is juist een teken dat die (nog) niet persoonlijk vertrouwd wordt.

Rechtszaken waarin de overheid partij is, onder meer in de domeinen bestuursrecht en handelsrecht, worden soms door deelnemers aangegrepen om publiciteit te creëren. De openbaarheid van de rechtspraak wordt als het ware misbruikt om het eigen belang onder de aandacht te brengen. De rechtspraak is weliswaar openbaar, maar dat betekent volgens geïnterviewden niet dat de organisatie moet meewerken aan promotie. Het is belangrijk dat de Rechtspraak in dergelijke situaties objectieve criteria kan hanteren, zodat zij niet in een discussie belandt over het verschil tussen journalistiek en promotie. In de enquête maken deelnemers duidelijk dat het formuleren van duidelijke criteria noodzakelijk is. Vrijwel steeds wordt dat gekoppeld aan het recht van de pers om audiovisuele opnamen te maken.

Niet persoonlijk maar functioneel vertrouwen zou de basis kunnen zijn voor de aanduiding pers. Dat functionele vertrouwen is gerelateerd aan 'het maken van journalistiek'. Kan de Rechtspraak echter, buiten de context van een rechtszaak, zelf oordelen wat wel en niet journalistiek is? In de enquête geeft 42% van de deelnemers aan dat de Rechtspraak zelf media zou kunnen aanwijzen die kwalificeren als pers. Uit de interviews volgde echter juist dat een oordeel over wie journalist is niet bij (medewerkers van) de Rechtspraak kan liggen. Als een partij zichzelf tot de pers rekent, op basis waarvan zou de Rechtspraak dan kunnen oordelen dat het werk van deze partij géén journalistiek is? In de interviews bleek behoefte aan een externe instantie waarnaar de Rechtspraak kan verwijzen. Een 'vertrouwde partij' die invulling kan geven aan een functioneel vertrouwen in journalisten. In de enquête is daarnaar gevraagd, maar een echte autoriteit blijkt niet te bestaan:

- Lidmaatschap van de NVJ is voor 36% een denkbaar criterium; bij journalisten is dat 15%;
- Onderworpen zijn aan tuchtrecht, zoals door de Raad voor de Journalistiek is voor 49% een goed criterium, maar voor slechts 29% van de journalisten;
- Onderdeel zijn van het Genootschap van Hoofdredacteuren werkt voor maar 20% van de deelnemers, en voor 17% van de journalisten;
- De meeste aanhang kreeg de perskaart, namelijk 68%, maar daar zit geen 'vertrouwde partij' achter. Een politieperskaart zou voor 35% een criterium kunnen zijn, en 49% van de journalisten, maar de vraag is of dat een logisch criterium kan zijn voor alle rechtsgebieden.

De afbakening van 'de pers' is bij voorkeur uniform, en niet per rechtbank verschillend. Een deel van de betrokkenen is van mening dat de Rechtspraak de drempel voor de aanduiding 'pers' heel laag moet maken. Ook single-issue-partijen en 'alternatieve' media zouden in dat geval relatief eenvoudig kunnen meedelen in de niet-openbare informatie die aan de pers ter beschikking wordt gesteld. Welke informatie dat is, komt in de volgende paragraaf aan bod. Tegenover deze opvatting staan betrokkenen die vinden dat een strenge selectie wel degelijk nodig is omdat de Rechtspraak anders een te groot risico neemt op schending van de privacy van procesdeelnemers.

Vrijwel alle betrokkenen hebben voorkeur voor een uniforme, objectieve afbakening van de aanduiding 'pers'. Het dilemma in dit onderdeel is hoe strikt de Rechtspraak wil zijn. Als de toelatingscriteria een drempel moeten opwerpen voor single-issue-partijen en 'alternatieve' media dan moet de lat vrij hoog liggen. Er zijn in principe twee manieren om dat te bereiken:

- De Rechtspraak hanteert criteria die een subjectieve inschatting vragen van medewerkers van de Rechtspraak. Het risico hiervan is de schijn van censuur.
- De Rechtspraak zoekt een externe instantie die 'het kaf van het koren kan scheiden' op een manier die op dit moment nog niet bestaat. Dit kan tot uitvoeringsrisico's leiden.

In plaats van de lat hoog te leggen, kan de Rechtspraak de lat juist ook bewust laag leggen. Het toelatingscriterium kan dan zowel objectief als praktisch toepasbaar zijn, bijvoorbeeld het kunnen verwijzen naar een algemeen toegankelijk (online) medium. De consequentie is dat single-issue-partijen en 'alternatieve' media dan weinig belemmering ervaren om toegang te krijgen tot de niet-openbare informatie die aan de pers ter beschikking wordt gesteld.

Op grond van de enquête is duidelijk dat het hanteren van een lage toelatingsdrempel op weinig draagvlak kan rekenen binnen de Rechtspraak. Althans, als dat betekent dat nog meer partijen opnamen kunnen maken tijdens de zitting. Dit dilemma kan naar onze mening dan ook niet los gezien worden van de vraag: tot welke informatie krijgt de pers toegang? Die vraag staat centraal in de volgende paragraaf.

### 3.5 Informatieverstrekking ondanks proportionele privacyschending (3.)

Bij het dienen van het belang van openbaarheid van de rechtspraak doet zich per definitie een conflict voor met de privacy van de deelnemers aan de zitting. Hun naam, stem en/of beeld kunnen 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. Het verstrekken van niet-openbare documenten en het recht om audiovisuele opnamen te maken, kan daarom uitsluitend vanwege een dringende reden. Openbaarheid is een dringende reden; de vraag is nog wel hoeveel risico op privacyschending de Rechtspraak daarvoor mag lopen. Kortom, welke informatie mag ter beschikking worden gesteld omwille van de openbaarheid?

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen geen scherp beeld hebben van de informatie die de Rechtspraak *moet* verstrekken om zichzelf controleerbaar te maken. Daarnaast heeft de Rechtspraak er belang bij dat de samenleving geïnformeerd is over de rechtspraak. Uit de enquête blijkt 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.

De pers heeft voor haar controlerende en informerende rol informatie nodig die niet openbaar is. In de eerste plaats is nodig dat leden van de pers weten 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. Binnen de Rechtspraak is er veel draagvlak voor het verstrekken van een zittingslijst. De meningen zijn verdeeld over het verstrekken van een samenvatting van de dagvaarding (verzoekschrift, beroepschrift); iets meer dan de helft van de deelnemers binnen de Rechtspraak vindt dat nuttig. Een integrale verstrekking van de dagvaarding is voor slechts circa 20% van de deelnemers binnen de Rechtspraak wenselijk. In een publicatie naar aanleiding van zijn proefschrift suggereert mr. dr. L. Noyon dat het verstrekken van een samenvatting van de zaak noodzakelijk is, naast een zittingslijst, zodat de pers zittingen kan selecteren om bij te wonen. De enquêteresultaten maken duidelijk dat de zaakaanduiding verbetering behoeft. Onder meer door informatie te geven over komende zittingen in alle rechtsgebieden.

Binnen de Rechtspraak is een meerderheid voorstander van verstrekking van geanonimiseerde uitspraken. Daarnaast zou twee derde van de deelnemers van de Rechtspraak voorstander zijn van het verstrekken van een uitspraakdocument in 'gewone-mensen-taal' voor elke zaak die persaandacht krijgt. Meer aandacht geven aan het duiden van uitspraken voor journalisten is niet uitgevraagd in de enquête, maar op grond van de reacties nemen we aan dat dit binnen de Rechtspraak ook op steun zou kunnen rekenen. In de enquête is wel gevraagd naar de animo voor 'meer achtergrondinformatie bij de zaak'; dat hoeft geen privacygevoelige informatie te zijn. Vooral journalisten en de niet-togadragers binnen de Rechtspraak zouden dat waarderen.

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. Deelnemers vanuit OM en advocatuur zijn meestal geen voorstander van opnamen in de rechtszaal. Voor de uitoefening van de controlerende en informerende rol van de pers zijn beeld en geluid een belangrijke aanvulling op de berichtgeving in tekst die sowieso mogelijk is naar aanleiding van openbaar toegankelijke zittingen. Na de vraag wie tot de pers behoort, gaat het bij opnamen om:

- Van wie mogen opnamen worden gemaakt?
- Op welke momenten in/rond de zitting?
- Op welke manier worden beperkingen aangebracht? Zoals: perspectief, geen herkenbare gezichten of lichaamsdelen, vervormde stemmen, namen wegpiepen.

In deze paragraaf is niet het veiligheidsaspect aan de orde, dat komt in paragraaf 3.10. Het gaat hier sec om de privacy van personen. Uit de interviews kwam naar voren dat rechters in de eerste plaats hun instituut vertegenwoordigen. Het gaat niet om hun persoon, maar zij geven wel persoonlijk invulling aan hun rol en daarom zouden zij volgens deelnemers moeten accepteren dat zij persoonlijk blootgesteld zijn aan een bepaalde mate van publiciteit. Aan de andere kant geldt voor rechters en andere professionele deelnemers, officieren van justitie, advocaten en deskundigen, dat publiciteit rond hun persoon alleen relevant is als die een nadere duiding geeft aan hun functioneren en/of aan de lopende zaak. Meestal is dat niet geval.

Niet-professionele deelnemers zijn sowieso als persoon aanwezig en worden in de zitting ook bij naam aangesproken. 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. 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 veronderstellen dat beeld de privacy meer schendt dan tekst. Maar anderen spreken dat tegen. Het punt is van belang omdat de indruk leeft dat beeldopnamen soms alleen al geweigerd worden vanwege de veronderstelde, grotere impact. 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'.

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. Sommige geïnterviewden hebben de indruk dat rechters soms te snel meegaan in het verzoek van de verdachte, die op deze manier de actieve openbaarheid van de rechtspraak relatief eenvoudig kan beperken. Leden van de pers hebben het gevoel hierdoor buitenspel te worden gezet.

Het dilemma in deze paragraaf is: in welke mate en vorm leveren stemgeluid en beeld een nuttige én aanvaardbare bijdrage aan de openbaarheid? Op welke wijze kunnen audiovisuele opnamen voor de Rechtspraak leiden tot een proportionele schending van de privacy van procesdeelnemers?

### 3.6 Beoordelen van buitenproportionele schending van de privacy (4.)

In de drie voorgaande paragrafen kwamen achtereenvolgens aan de orde: de privacygevoelig informatie die met alle bezoekers van een zitting wordt gedeeld, de criteria om een bezoeker als pers aan te merken en de vraag welke informatie met de pers wordt gedeeld. In deze paragraaf gaat het om de criteria om te stoppen met het delen van deze informatie. Wanneer moet de Rechtspraak concluderen dat informatieverstrekking aan een bepaald medium of een bepaalde journalist kennelijk tot een te groot risico op privacyschending leidt? De Rechtspraak mag immers geen niet-openbare informatie delen met partijen waarvan moet worden verwacht dat ze niet zorgvuldig omgaan met deze informatie.

Enige schending van de privacy is een onvermijdelijk gevolg van de noodzaak tot openbaarheid van de rechtspraak. Dat is de proportionele schending van de privacy. De vraag is vervolgens 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 vindt dat de Rechtspraak eigen normen kan en moet ontwikkelen voor specifieke vormen van publiciteit. Meer dan 60% van de deelnemers vanuit de Rechtspraak vindt

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.

Op grond van de enquête lijkt duidelijk dat de Rechtspraak voor zichzelf een belangrijke rol ziet 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.

Het dilemma betreft hier de vraag op welke gronden de Rechtspraak aan leden van de pers de informatie mag onthouden die normaal gesproken aan de pers ter beschikking wordt gesteld? Bedoeld worden alleen situaties waarin geen sprake is van bedreiging van de veiligheid van personen. Als de Rechtspraak zelf criteria voor zorgvuldige publicatie hanteert, dan is het risico dat zij censureert. Als de Rechtspraak pas stopt met informatieverstrekking nadat de privacy van een procesdeelnemer kennelijk is geschonden, heeft de Rechtspraak dan gefaald? Binnen de Rechtspraak wordt kennelijk een grote mate van verantwoordelijkheid gevoeld voor wat de pers publiceert naar aanleiding van rechtszaken.

### 3.7 Criteria voor vertrouwen in zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie (5.)

Vrijwel alle geïnterviewden benadrukten de grote mate van betrouwbaarheid van de pers. 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. Vertrouwen groeit naarmate mensen meer positieve ervaringen hebben gedeeld. Meer vertrouwen betekent meestal een grotere bereidheid om de ander iets te geven, omdat de ervaring leert dat men er iets voor terugkrijgt.

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 wordt gerefereerd aan de langdurige, persoonlijke relatie als basis voor het ontvangen van informatie die niet alleen niet-openbaar is, maar ook niet gepubliceerd mag worden. De volgende paragraaf gaat uitgebreider in op welke informatie hieronder valt, maar 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.

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat de Rechtspraak zich verantwoordelijk voelt voor informatie, inclusief beeld en geluid, die de privacy van procesdeelnemers kan schenden. Denk aan dagvaardingen met persoonsnamen erin, maar ook aan tekeningen en opnamen. Het bezwaar tegen opnameapparatuur in een rechtszaal is toch dat er meer wordt opgenomen dan de voorzitter redelijk vindt om te publiceren. De informatie en opnamen zijn dan ook niet allemaal bedoeld om

te publiceren maar voor de pers wel nodig om goed invulling te geven aan de maatschappelijke taak om de rechtspraak te controleren en de samenleving te informeren. De redenering is dat de Rechtspraak bij het verstrekken van zulke informatie een risico neemt op privacyschending. In de ogen van sommigen een onverantwoord risico, omdat de middelen om ongewenste publicatie te vermijden ontoereikend zijn. Andere deelnemers aan het onderzoek vinden het verstrekken van vertrouwelijke informatie wel verdedigbaar omdat zij het risico op ongewenste publicatie beperkt inschatten, om de volgende redenen:

- Journalisten tekenen een verklaring dat ze de verstrekte informatie niet zullen publiceren, of alleen de afgesproken onderdelen op de afgesproken wijze.
- Met de journalisten die dergelijke informatie opvragen (en krijgen) bestaat een langdurige, persoonlijke relatie; ze worden als professional maar ook als mens vertrouwd.

Op grond van de interviews is onze indruk dat de eerste waarborg, de schriftelijke verklaring, niet erg sterk wordt gevonden. 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, niet, ook al zou de journalist bereid zijn om daarvoor een verklaring te ondertekenen. Laat staan uitspraken met persoonsnamen erin. De schriftelijke verklaring is wel een nuttige, maar kennelijk geen afdoende waarborg voor het zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie. Vanuit dat inzicht komen de volgende vragen op:

- Is het redelijk dat de Rechtspraak zwaardere criteria hanteert voor het verstrekken van vertrouwelijke informatie? Dat wil zeggen zwaarder dan de criteria voor het aanduiden als 'pers' en zwaarder dan de schriftelijke geheimhoudingsverklaring.
- Kan de Rechtspraak omgaan met het toepassen van criteria die een subjectieve inschatting vergen, namelijk of de journalist aan wie vertrouwelijke informatie wordt verstrekt voldoende betrouwbaar is? In de praktijk doet de Rechtspraak dat nu wel, maar niet naar ieders tevredenheid. Volgens de enquête is 'het al langer bekend zijn als betrouwbaar persoon' maar voor een klein percentage deelnemers een criterium om als pers te worden aangemerkt.
- Zijn er criteria denkbaar die min of meer objectief vaststellen of een journalist en/of medium voldoende 'track record' heeft opgebouwd om het verstrekken van vertrouwelijke informatie te rechtvaardigen? Bijvoorbeeld: het medium of de journalist heeft met persproducties bewezen een zichtbare rol te vervullen in het openbaar maken van de rechtspraak.
- Zou het voldoen aan de in de vorige punten bedoelde criteria moeten worden geregistreerd als een 'accreditatie'? Of zou de samenwerking tussen pers en Rechtspraak er juist bij gebaat zijn om het verstrekken van vertrouwelijke informatie te laten afhangen van persoonlijke relaties, omdat dit beide partijen ertoe aanzet om die relaties dan ook te onderhouden?

Deze vragen vormen samen het dilemma in dit onderdeel. Wat met het stellen van deze vragen in ieder geval duidelijk lijkt, is dat 'dag-accreditaties' niet logisch zijn. Een accreditatie, als die al zou bestaan, zou worden toegekend op basis van een langdurige relatie. Een eenmalig contact biedt daarvoor onvoldoende basis. Een journalist kan wel voor een dag als 'pers' worden toegelaten, maar mag dan niet meedelen in de extra informatie die ter beschikking staat aan journalisten die hun betrouwbaarheid al hebben bewezen. De vraag is vervolgens welke informatie de Rechtspraak niet aan de hele pers beschikbaar stelt, maar alleen aan het deel daarvan dat 'vertrouwd' wordt.

### 3.8 Informatie die gedeeltelijk niet gepubliceerd mag worden (6.)

In paragraaf 3.5 is de informatie besproken die de Rechtspraak in beginsel altijd aan de pers verstrekt (tenzij bedreiging van personen, zie paragraaf 3.10). Daarbij is ook de samenhang besproken tussen welke informatie met de pers wordt gedeeld, en hoe zwaar de criteria zijn om iemand als 'pers' aan te merken. De redenering is: bij een lage toelatingsdrempel is de informatie beperkt, bij een hoge drempel kan meer informatie worden gedeeld. Maar een hoge drempel heeft allerlei bezwaren die in het voorgaande uitgebreid zijn behandeld. Een mogelijke uitweg is om een ruim begrip te hanteren van wie tot de pers behoort, en hen alleen informatie te verstrekken met beperkt risico op privacyschending. Aan een kleinere groep 'vertrouwde rechtbankverslaggevers' kan dan de meer vertrouwelijke informatie worden verstrekt, zoals documenten met persoonsnamen en het recht om met opnameapparatuur in de zitting aanwezig te zijn.

Indien de Rechtspraak een subgroep binnen de groep zou creëren, dan kan zij naar aanleiding daarvan onderscheid maken tussen informatie die de hele groep krijgt en informatie die alleen de subgroep krijgt. Uitsluitend voor de beeldvorming, en niet met de intentie om voor te sorteren op bepaalde oplossingen, zou dat er als volgt kunnen uitzien:

- De pers ontvangt naast de zittingenlijst samenvattingen van dagvaardingen, de aangewezen rechtbankverslaggevers mogen de volledige dagvaardingen (verzoek- of beroepschriften) inzien.
- De pers mag audiovisuele opnamen maken bij het openen van de zitting, de aangewezen rechtbankverslaggevers mag ook tijdens de zitting opnamen maken op basis van specifieke afspraken met de organisatie.
- De pers mag tekeningen maken vanuit een positie achter de verdachte, de aangewezen rechtbankverslaggevers mogen tekenen vanuit een positie vóór de verdachte.
- De pers krijgt online of op aanvraag geanonimiseerde uitspraken, de aangewezen rechtbankverslaggevers krijgen op verzoek fysiek inzage in de uitspraak met namen erin.

Op dit moment is de praktijk dat de gerechten zelf deze vormen van onderscheid toepassen, weliswaar onbewust en niet als vastgestelde werkwijze. De ene rechtbank geeft stukken ter inzage via de bestandenmailbox, de andere doet dat alleen fysiek. De ene rechtbank stopt veel meer informatie in de bestandenmailbox dan de andere. Bij de ene zitting zijn camera's welkom en bij de andere niet. Die lokale afwegingen worden nu als ongewenst gezien, maar ze zouden juist ook in de werkwijze ingebouwd kunnen worden.

Het dilemma is hier dan ook of de Rechtspraak de 'rechtbankverslaggevers' moet aanmerken als een formeel geregistreerde groep of dat elke rechtbank zoals nu een eigen inschatting mag maken wie als vertrouwde rechtbankverslaggever wordt gezien. Een werkwijze kan zijn dat alle gerechten weliswaar de set aan basisinformatie moeten delen met de pers, maar dat gerechten de vrijheid hebben om een eigen lijn te volgen bij het verstrekken van aanvullende informatie. Accreditering van rechtbankverslaggever zou een bepaalde uniformiteit kunnen creëren in delen van vertrouwelijke informatie met de pers. Het alternatief is om vertrouwensrelaties met de pers op lokaal niveau te laten en binnen de Rechtspraak de dialoog te blijven voeren over de mate van openbaarheid. Voor de journalistiek kan de gehanteerde mate van openheid een item zijn in het kritisch beschouwen van de rechtspraak.

### 3.9 Verlies van vertrouwen vanwege niet-nakomen van afspraken (7.)

In de vorige paragraaf is de gedachte uitgewerkt dat de Rechtspraak twee niveaus hanteert bij de informatieverstrekking aan de pers. In die lijn ontvangen journalisten die slechts aan oppervlakkige criteria zijn getoetst informatie die geen of slechts beperkte impact heeft op de privacy van procesdeelnemers. Vertrouwde rechtbankverslaggevers krijgen daarbovenop informatie met een meer vertrouwelijk karakter. Zij zouden met die informatie een ongewenste impact op de privacy van procesdeelnemers kunnen hebben, maar deze journalisten worden door de Rechtspraak juist vertrouwd in hun zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie. Voor alle betrokkenen is duidelijk dat vooral deze laatste groep vertrouwde rechtbankverslaggevers iets te verliezen heeft. En dat dit 'een stok achter de deur' is om te handelen in overeenstemming met gemaakte afspraken. Verlies van vertrouwen betekent geen vertrouwelijke informatie meer ontvangen, geen opnamen meer mogen maken, en dat zou behalve voor het medium ook voor de journalist zelf consequenties hebben.

In paragraaf 3.6 is beschreven dat de Rechtspraak beperkt is in het kwalificeren van publicaties als 'onzorgvuldig' vanwege een 'buitenproportionele' privacy-schending. De Rechtspraak mag niet de schijn van censuur oproepen. Om een journalist uit de ruime groep 'pers' te weren, zijn wellicht ook signalen van buiten de Rechtspraak nodig. Dat ligt anders voor vertrouwde rechtbankverslaggevers. De Rechtspraak laat een journalist in deze subgroep toe vanwege de eigen waarnemingen gedurende een langere tijd. Omgekeerd betekent dat ook dat de Rechtspraak op basis van eigen waarnemingen een journalist (tijdelijk) uit deze groep kan plaatsen. Het criterium is dan niet dat wat de journalist heeft gedaan onzorgvuldig wordt geacht, maar dat de Rechtspraak op grond van het gedrag van de journalist geen vertrouwen meer heeft in de professional zelf. De journalist blijft nog steeds onderdeel van de pers en krijgt de informatie die bij die status hoort, maar ontvangt geen vertrouwelijke informatie meer.

In het onderzoek merkte een deelnemer op dat de huidige persrichtlijn weinig houvast biedt voor stappen tussen volledig vertrouwen en compleet wantrouwen. Zijn er gele kaarten voordat een rode kaart wordt getrokken? Het hanteren van twee niveaus in informatieverstrekking faciliteert sowieso al een getrappt onderscheid. Bij het afdalen van deze trap, als een vertrouwd journalist zich niet aan de afspraken blijkt te hebben gehouden, kunnen de partijen ook meer gradaties hanteren. Bepaalde informatie wel, andere niet; voor langere of kortere tijd. Een formeel accreditatiesysteem, in een centrale database, maakt de beheersing van zulke sancties makkelijker.

### 3.10 Veiligheid in geval van (be)dreiging (8.)

In de voorgaande paragrafen is steeds voorondersteld dat er geen signalen zijn van bedreigingen voor de veiligheid van personen. Deze paragraaf gaat juist over de situaties dat deze signalen er wel zijn. Veiligheid is een bijzonder aspect van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers. Uit het onderzoek volgt duidelijk dat de openbaarheid van de rechtspraak uiteindelijk moet wijken voor de persoonlijke veiligheid van betrokkenen. Voor alle deelnemers aan het onderzoek was ook 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. Het alternatief, dat de voorzitter op een akkoord van iemand anders moet wachten, zou tot onaanvaardbare situaties leiden.

Het principe van veiligheid boven openbaarheid is dus boven twijfel verheven, 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

rechter/voorzitter, die het na afweging 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. Wat echter zou bijdragen aan de transparantie van deze besluiten is een richtlijn die de veiligheidsmaatregelen expliciet maakt bij diverse dreigingsniveaus.

### 3.11 Draagvlak voor openbaarheid binnen de Rechtspraak

Nagenoeg alle geïnterviewden benoemden het gebrek aan uniformiteit tussen gerechten als een probleem en ook in de enquête signaleerden deelnemers dit als een risico. Meerdere deelnemers hekelen de vrijblijvendheid van de persrichtlijn binnen de Rechtspraak zelf. De pers moet zich wel aan de richtlijn houden, maar rechters hoeven dat niet. Sommigen gaven daarbij expliciet aan dat dit een gevolg is van de autonomie van gerechten en rechters. Een enkele rechter memoreert de ruimte om van de richtlijn af te wijken. Andere deelnemers vanuit de Rechtspraak roepen op tot meer uniformiteit bij de toepassing van de richtlijn en om rechters daar zo nodig aan 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. Die zou zich niet moeten beperken tot informeren over de zaken zelf, maar ook de rechters kritisch moeten bevragen op hun rol daarin. De Rechtspraak moet zich er volgens deze deelnemers meer voor inspannen dat de pers deze rol kan vervullen. Zij vinden 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, is de gedachte. Uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de deelnemers vanuit de Rechtspraak hier voorstander van is.

### 3.12 Samenwerkingsverband inzake 'de openheid van de rechtspraak'

Openbaarheid van de rechtspraak is belangrijk omdat de rechtspraak gecontroleerd moet kunnen worden. Daarnaast is van belang om de rechtspraak aan de samenleving te laten zien, om de samenleving te informeren en bij de rechtspraak te betrekken. Het OM heeft in samenhang daarmee nog een eigen belang om de rechtspraak in de openbaarheid te brengen, onder meer vanwege de beeldvorming in de samenleving over ongewenst gedrag en de straf daarop. Rechtspraak en OM nemen weliswaar zelf initiatief om de samenleving op te zoeken en in huis te halen, maar het is toch grotendeels de pers die de doelstellingen van openbaarheid realiseert.

Vanwege hun verstrengelde belangen kunnen de Rechtspraak, het OM 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, onder rechters zelfs meer dan 70%. Degenen die als pers zijn aangemerkt, zeker de rechtbankverslaggevers binnen de pers met wie een langdurige relatie is ontstaan, zouden door de Rechtspraak als samenwerkingspartner

moeten worden behandeld. Zij dragen immers bij aan de kwaliteit van de rechtspraak. Dit partnerschap komt o.m. terug in fysieke en technische faciliteiten en een coöperatieve houding.

Uit interviews en enquête blijkt dat sommige journalisten de ontvangst bij rechtbanken niet als welkom ervaren. Met name de werkplekken in perskamers en rechtszalen krijgen in de enquête een relatief lage waardering. Denk bijvoorbeeld aan stoelen en/of werktafels die niet ergonomisch zijn. De pers krijgt zo niet de indruk als een partner te worden gezien. Diverse geïnterviewden 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. Het beeld verschilt sterk per rechtbank.

Op grond van de interviews ontstond een indruk dat de pers zelf niet redeneert vanuit een samenwerkingsverband met de Rechtspraak. Enerzijds is dat begrijpelijk: werk je samen met degene die je nu juist kritisch wil controleren? Anderzijds betekent samenwerking niet per se dat je de ander altijd tegemoet komt. Samenwerking kan ook zo worden opgevat dat verschillende partijen en personen bepaalde delen van hun werk afstemmen op grond van gezamenlijke afspraken. Die afstemmingsprocedure is dan een gezamenlijke verantwoordelijkheid, niet die van één partij.

Het dilemma betreft hier de vraag hoe de persrichtlijn moet worden beschouwd. Het is en blijft een document van de Rechtspraak. Sommigen lezen het als een intern document, waarin de Rechtspraak aan de eigen collega's uitlegt hoe zij met de pers moeten omgaan. Anderen lezen de persrichtlijn als 'regelgeving van de overheid' waarop door de pers een beroep kan worden gedaan, maar waaruit ook verplichtingen volgen. De vraag is of de persrichtlijn, hoe dan ook hernoemd, niet veel meer een gezamenlijk document van de betrokken partijen zou moeten zijn.

### 3.13 Overige bevindingen

De bevindingen in deze paragraaf staan meer op zichzelf dan die in voorgaande paragrafen. Het onderzoek levert nog onderstaande voorstellen op voor aanpassing van de persrichtlijn of andere maatregelen in de afstemming tussen de Rechtspraak, pers en OM:

- a) Het onderzoek maakt duidelijk dat de zaakaanduiding voor komende zittingen beter kan. Journalisten moeten nu meerdere pdf-bestanden openen en lezen om te weten of er voor hen relevante zaken ter zitting komen. Een met een zoekmachine doorzoekbare lijst heeft de voorkeur. Deelnemers aan de enquête doen verder de suggestie voor een soort 'track & trace' van een zaak, zodat een journalist (of belanghebbende) kan volgen wanneer bijvoorbeeld een uitspraak wordt verwacht.
- b) Uit de enquête komt het idee om de publicaties van uitspraken te verbeteren, bijvoorbeeld door informatie toe te voegen 'in klare taal', die anticipeert op veelvoorkomende vragen. 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 tijd van coronamaatregelen konden journalisten zittingen op afstand volgen. Die faciliteit werd erg gewaardeerd en zou bij voorkeur structureel beschikbaar moeten zijn. Sommige deelnemers aan het onderzoek zijn voorstander van live-streamen, in principe van alle openbare zittingen. Anderen zijn daar fel op tegen. De investering die nodig is,

afgezien van de apparatuur ook in menskracht om het live-streamen zorgvuldig te doen, is een wezenlijke factor. Geopperd is ook om bijvoorbeeld elke dag één zitting te streamen.

- d) Sommige rechters pleiten 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. In de enquête toont gemiddeld 21% van de respondenten zich voorstander. Het pleidooi voor meer audio-opnamen wordt vanuit de journalistiek weliswaar toegejuicht, maar niet als dat ten koste zou gaan van audiovisuele opnamen.
- e) In de persrichtlijn zijn specifieke onderdelen van de zitting benoemd die mogen worden opgenomen. Een geïnterviewde stelde 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.
- f) 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.
- g) Niet-professionele deelnemers aan de zitting mogen zelf aangeven of en in hoeverre hun naam, 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, vindt een deelnemer.
- h) De privacy van minderjarige slachtoffers of getuigen die deelnemen aan openbare zittingen zou beter beschermd moeten worden, opperde een geïnterviewde. De persrichtlijn zou daar expliciet aandacht aan moeten geven.
- i) 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 krijgt het maar weinig bijval.
- j) 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 wordt ook aandacht gevraagd voor de telefonische bereikbaarheid van de persvoorlichters van de Rechtspraak buiten kantooruren.
- k) 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. Dat kan bijvoorbeeld worden opgelost door de mogelijkheid om als 'introducee' van een geaccrediteerde gebruik te maken van dezelfde faciliteiten, onder verantwoordelijkheid van degene wiens plaats wordt ingenomen.

## 4. Denkrichtingen als input voor interviews

Na een eerste ronde interviews en het enquêteren van het werkveld wordt een tweede ronde betrokkenen geïnterviewd. Deze interviews gaan door op de inzichten uit de eerste twee fasen. In dit hoofdstuk zijn denkrichtingen verwoord, in een onderling samenhangend verband, die vooraf aan de te interviewen personen worden voorgelegd. Deze gedachten zijn samengesteld naar aanleiding van de uitkomsten tot nu toe. Het is belangrijk dat deze teksten niet als oplossing of voorstel worden gelezen. Ze mogen best weerstand oproepen, dan wordt namelijk scherper met welke belangen rekening moet worden gehouden bij een eventuele herziening van de persrichtlijn. In de eindrapportage van het onderzoek worden de reacties van de geïnterviewden geïdentificeerd.

### 4.1 Aanduiding als pers

Het onderzoek laat zien dat de Rechtspraak niet op basis van een eigen oordeel kan beslissen over het toelaten van de pers. Er is bovendien geen externe autoriteit die in een algemeen aanvaard, onafhankelijk criterium voorziet. De gedachte is daarom dat de Rechtspraak een ruime opvatting hanteert voor het begrip pers: iedereen die publiceert op een voor iedereen toegankelijk platform, ongeacht de signatuur. Een toets op onafhankelijkheid wordt niet gedaan.

Uit het onderzoek volgt verder de gedachte dat publicisten die zichzelf niet melden als pers, maar zich wel zo gedragen, ook onder de persrichtlijn vallen. Ze zouden anders meer rechten hebben dan journalisten die zich uit eigen beweging aan de persrichtlijn houden. De Rechtspraak neemt in deze gedachte in de huisregels op dat de persrichtlijn geldt voor iedereen die over rechtszaken publiceert op een voor iedereen toegankelijk platform.

De gedachte is dat wie de privacy van procesdeelnemers heeft geschonden, de status van 'pers' (tijdelijk) verliest en niet meer welkom is in de rechtbank. Voor dit oordeel baseert de Rechtspraak zich uitsluitend op signalen van buitenaf, bijvoorbeeld het OM of de Raad voor de Journalistiek.

### 4.2 Informatieverstrekking aan de pers

Uit de vorige paragraaf volgt dat de Rechtspraak een lage drempel hanteert voor de aanduiding 'pers'. Binnen een deel van de Rechtspraak heerst de opvatting dat privacy van procesdeelnemers prevaleert boven de 'actieve' openbaarheid. Deze stroming is tegen het delen van dagvaardingen met privacygevoelige informatie erin en zou het liefst alle audiovisuele opnamen verbieden. Vanwege de autonomie van de rechtbanken en rechters is de praktijk dat de pers deze informatie en opnamen dan ook (vaak) niet krijgt. De denkrichting die hieruit volgt is dat de Rechtspraak de informatieverstrekking aan de pers beperkt tot de volgende items:

- Een complete, goed doorzoekbare zittingslijst voor alle rechtsgebieden in alle gerechten, zonder vermelding van persoonsnamen;
- Bij elke zaak een korte aanduiding van de aard en een samenvatting van dagvaarding, verzoekschrift of beroepschrift, zonder vermelding van persoonsnamen;
- Aan het begin van de zitting, dus niet tijdens de zitting zelf, is er gelegenheid om beeldopnamen te maken, onder regie van de rechtbank;
- Zaken waarvoor persbelangstelling is getoond, worden geïdentificeerd door een persrechter; verder wordt voorzien in achtergrondinformatie die nodig is om de zaak goed te kunnen volgen;
- Uitspraken worden direct na de zitting online gepubliceerd, zonder vermelding van persoonsnamen.

#### 4.3 Rechtbankverslaggevers

Uit de voorgaande denkrichting volgt dat de informatievoorziening aan de pers weliswaar in de basis goed geregeld is, maar voor een groot deel van de Rechtspraak nog niet goed genoeg. Kwalitatief goede rechtspraak vergt volgens deze stroming meer dan de basale informatie. Om de samenleving te betrekken bij de rechtspraak en de geloofwaardigheid van de Rechtspraak als instituut te waarborgen, is meer pers aandacht nodig. De gedachte die hieruit volgt is dat de Rechtspraak, naast de items in de vorige paragraaf, de volgende faciliteiten verstrekt aan erkende rechtbankverslaggevers:

- Dagvaardingen, verzoekschriften en beroepschriften op verzoek fysiek ter inzage met vermelding van persoonsnamen;
- De rechtbankverslaggevers krijgen makkelijker toegang tot het gebouw dan andere bezoekers;
- Het recht om volgens vooraf gemaakte afspraken tijdens de zitting tekeningen, foto's, film- of geluidsopnamen te maken;
- Voorafgaand aan een zitting samen met de procesdeelnemers bespreken van de regie;
- Uitspraken op verzoek fysiek ter inzage met vermelding van persoonsnamen.

De Rechtspraak bepaalt in overleg met de rechtbankverslaggevers wie tot de kring erkende rechtbankverslaggevers wordt toegelaten. En ook wie daar niet meer toe behoren, bijvoorbeeld omdat afspraken met betrekking tot vertrouwelijke informatie of opnamen niet zijn nagekomen, of gewoon te weinig meer publiceert op gebied van de rechtspraak. Voor besluiten over toelating en uitsluiting wordt een commissie gevormd met leden vanuit Rechtspraak en rechtbankverslaggevers, met een onafhankelijke voorzitter.

#### 4.4 Beperkingen vanwege (be)dreiging

Het onderzoek maakt duidelijk dat veiligheid boven openbaarheid gaat. In de praktijk blijkt het lastig om duidelijk te maken hoe opgelegde beperkingen van de openbaarheid samenhangen met de aard en mate van de dreiging. De gedachte die hieruit volgt is dat de Rechtspraak een tabel opstelt die aangeeft welke veiligheidsmaatregelen toepasselijk zijn bij diverse dreigingsniveaus. De rechter behoudt uiteraard de bevoegdheid om de mate van openheid naar eigen inzicht aan te passen, maar refereert daarbij aan de tabel.

#### 4.5 Samenwerkingsverband

Het onderzoek laat zien dat veel betrokkenen, zeker binnen de Rechtspraak, de verhouding met de pers zien als een samenwerkingsverband waarin partijen elkaar nodig hebben. De gedachte die hieruit volgt is om de titel en de lading van de persrichtlijn aan te passen, en een deel ervan te beschouwen als een convenant tussen partijen. De hierboven genoemde groep 'erkende rechtbankverslaggevers' wordt daarin primair als vertegenwoordiger van de pers gezien.

De overlegstructuur die voor dit onderzoek is opgezet, krijgt in deze denkrichting een structureel karakter. Zodra er een infrastructuur is voor het uitwisselen van beeldvorming zou het samenwerkingsverband de volgende bijdragen kunnen leveren:

- Hoe duiden de Rechtspraak en de rechtbankverslaggevers bepaalde publicaties, waaronder die van 'burgerjournalisten'? Dat gesprek hoeft niet per se tot een oordeel te leiden – vaak helpt het al om erover van gedachten te wisselen.

- Waar loopt de pers in de praktijk tegenaan en wat kan de Rechtspraak doen om eventuele belemmeringen weg te nemen en faciliteiten te verbeteren?
- Hoe ervaren journalisten de door rechters opgelegde beperkingen, vanwege dreiging of andere redenen. Ook hier gaat het niet om te oordelen maar om standpunten uit te wisselen ter duiding.

In deze denkrichting zou de overlegstructuur bij voorkeur ook regionale vertakkingen krijgen, zodat er in het hele land geregeld contact is tussen rechtbanken en pers, waarin de specifieke, lokale situatie kan worden besproken.

In het convenant tussen de Rechtspraak, OM en rechtbankverslaggevers kunnen werkafspraken worden vastgelegd, zodat duidelijk is hoe het overleg plaatsvindt en welke processtappen worden gevolgd indien er behoefte ontstaat aan een aanpassing op een onderdeel van de persrichtlijn.

#### 4.6 Draagvlak binnen de Rechtspraak

Het onderzoek maakt duidelijk dat de opvattingen over de verhouding tussen openbaarheid en privacybescherming binnen de Rechtspraak uiteenlopen. Dat leidt in de praktijk tot verschillen in werkwijze, informatieverstrekking aan de pers en het faciliteren van opnamen van zittingen. Het ontbreken van uniformiteit belemmert een goede verstandhouding met de pers. Die constatering leidt tot een denkrichting waarin de Rechtspraak als volgt streeft naar uniformiteit:

- De presidenten zetten in hun overleg de verhouding tussen openbaarheid van de rechtspraak en bescherming van procesdeelnemers vaker op de agenda.
- De werkwijze die de Rechtspraak kiest naar aanleiding van dit onderzoek wordt opgenomen in 'de professionele standaard'. Rechters hebben zodoende een basis om hierover met elkaar in gesprek te gaan en standpunten uit te wisselen – bij voorkeur over regiogrenzen heen.
- Toepassing en afwijking van de persrichtlijn worden geregistreerd. De statistieken worden gepubliceerd en staan op de agenda in het periodieke overleg tussen Rechtspraak en pers.
- De juridische basis voor het delen van niet-openbare documenten en het recht om opnamen te maken kan duidelijker in de persrichtlijn worden verankerd.

#### 4.7 Toekomstbeeld: accreditatie-instituut voor de overheid

De Rechtspraak moet om praktische redenen besluiten nemen over de afbakening van de pers, en voelt de verantwoordelijkheid om iets te vinden van privacyschending als gevolg van publicaties. De Rechtspraak loopt daarbij aan tegen de beperking dat zij niet zelf mag bepalen wie de rechtspraak controleert. En een oordeel over journalistiek werk roept de schijn van censuur op. Een autoriteit waarnaar de Rechtspraak kan verwijzen voor beslissingen over de omgang met de pers ontbreekt.

De gedachte die hieruit volgt is dat de overheid zou moeten voorzien in een instituut dat in de behoefte aan een autoriteit voorziet. Deze behoefte leeft namelijk ook bij andere overheidsorganisaties, zoals bij de Tweede Kamer en gemeenten. Voor de korte termijn biedt het opzetten van een nieuw accreditatie-instituut geen soelaas, maar op langere termijn zou dit enkele dilemma's bij de Rechtspraak wegnemen. De gedachte is daarom om het draagvlak binnen de overheid voor een dergelijk instituut te gaan onderzoeken.

#### 4.8 Onderzoek naar de impact van beeld en geluid op procesdeelnemers

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?



*Vorbereiding voor interview in het kader  
van evaluatie van de persrichtlijn*

Raad voor de rechtspraak



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond .....	3
1.2 Aanpak van de evaluatie .....	3
1.3 Start van de tweede interviewronde .....	4
<b>2. Denkrichtingen als input voor het interview.....</b>	<b>5</b>
2.1 Aanduiding als pers.....	5
2.2 Informatieverstrekking aan de pers.....	5
2.3 Rechtbankverslaggevers .....	6
2.4 Beperkingen vanwege (be)dreiging .....	6
2.5 Samenwerkingsverband .....	6
2.6 Draagvlak binnen de Rechtspraak .....	7
2.7 Toekomstbeeld: accreditatie-instituut voor de overheid .....	7
2.8 Onderzoek naar de impact van beeld en geluid op procesdeelnemers.....	8

## 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 (burger)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 toegedragers 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 (burger)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 zijn 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 bestaat 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 Start van de tweede interviewronde

Naar aanleiding van de eerste twee fasen van het onderzoek zijn denkrichtingen geformuleerd die we in een interview met u willen bespreken. Deze denkrichtingen zijn niet per se een oplossing of een voorstel. Het onderzoek loopt nog en de inzichten vanuit de komende interviews zijn onmisbaar voor weloverwogen conclusies.

Wij vragen u om deze denkrichtingen voor het interview te lezen. In het interview vraagt de onderzoeker naar uw mening over elk van deze gedachten. Er worden in deze ronde ongeveer 25 personen geïnterviewd. De reacties worden samengevoegd met de uitkomsten van de eerste onderzoeksfasen en vormen uiteindelijk de basis voor onze aanbevelingen aan de opdrachtgever.

## 2. Denkrichtingen als input voor het interview

In dit hoofdstuk zijn denkrichtingen verwoord, in een onderling samenhangend verband. Deze gedachten zijn samengesteld naar aanleiding van de uitkomsten tot nu toe. Het is belangrijk dat deze teksten niet als oplossing of voorstel worden gelezen. Ze vormen het vertrekpunt voor een gesprek om inzicht te krijgen in uw standpunten over de belangrijkste thema's in het onderzoek.

### 2.1 Aanduiding als pers

Het onderzoek laat zien dat de Rechtspraak niet op basis van een eigen oordeel kan beslissen over het toelaten van de pers. Er is bovendien geen externe autoriteit die in een algemeen aanvaard, onafhankelijk criterium voorziet. De gedachte is daarom dat de Rechtspraak een ruime opvatting hanteert voor het begrip pers: iedereen die publiceert op een voor iedereen toegankelijk platform, ongeacht de signatuur. Een toets op onafhankelijkheid wordt niet gedaan.

Uit het onderzoek volgt verder de gedachte dat publicisten die zichzelf niet melden als pers, maar zich wel zo gedragen, ook onder de persrichtlijn vallen. Ze zouden anders meer rechten hebben dan journalisten die zich uit eigen beweging aan de persrichtlijn houden. De Rechtspraak neemt in deze gedachte in de huisregels op dat de persrichtlijn geldt voor iedereen die over rechtszaken publiceert op een voor iedereen toegankelijk platform.

De gedachte is dat wie de privacy van procesdeelnemers heeft geschonden, de status van 'pers' (tijdelijk) verliest en niet meer welkom is in de rechtbank. Voor dit oordeel baseert de Rechtspraak zich uitsluitend op signalen van buitenaf, bijvoorbeeld het OM of de Raad voor de Journalistiek.

### 2.2 Informatieverstrekking aan de pers

Uit de vorige paragraaf volgt dat de Rechtspraak een lage drempel hanteert voor de aanduiding 'pers'. Binnen een deel van de Rechtspraak heerst de opvatting dat privacy van procesdeelnemers prevaleert boven de 'actieve' openbaarheid. Deze stroming is tegen het delen van dagvaardingen met privacygevoelige informatie erin en zou het liefst alle audiovisuele opnamen verbieden. Vanwege de autonomie van de rechtbanken en rechters is de praktijk dat de pers deze informatie en opnamen dan ook (vaak) niet krijgt. De denkrichting die hieruit volgt is dat de Rechtspraak de informatieverstrekking aan de pers beperkt tot de volgende items:

- Een complete, goed doorzoekbare zittingslijst voor alle rechtsgebieden in alle gerechten, zonder vermelding van persoonsnamen;
- Bij elke zaak een korte aanduiding van de aard en een samenvatting van dagvaarding, verzoekschrift of beroepschrift, zonder vermelding van persoonsnamen;
- Aan het begin van de zitting, dus niet tijdens de zitting zelf, is er gelegenheid om beeldopnamen te maken, onder regie van de rechtbank;
- Zaken waarvoor persbelangstelling is getoond, worden geduid door een persrechter; verder wordt voorzien in achtergrondinformatie die nodig is om de zaak goed te kunnen volgen;
- Uitspraken worden direct na de zitting online gepubliceerd, zonder vermelding van persoonsnamen.

### 2.3 Rechtbankverslaggevers

Uit de voorgaande denkrichting volgt dat de informatievoorziening aan de pers weliswaar in de basis goed geregeld is, maar voor een groot deel van de Rechtspraak nog niet goed genoeg. Kwalitatief goede rechtspraak vergt volgens deze stroming meer dan de basale informatie. Om de samenleving te betrekken bij de rechtspraak en de geloofwaardigheid van de Rechtspraak als instituut te waarborgen, is meer pers aandacht nodig. De gedachte die hieruit volgt is dat de Rechtspraak, naast de items in de vorige paragraaf, de volgende faciliteiten verstrekt aan erkende rechtbankverslaggevers:

- Dagvaardingen, verzoekschriften en beroepschriften op verzoek fysiek ter inzage met vermelding van persoonsnamen;
- De rechtbankverslaggevers krijgen makkelijker toegang tot het gebouw dan andere bezoekers;
- Het recht om volgens vooraf gemaakte afspraken tijdens de zitting tekeningen, foto's, film- of geluidsopnamen te maken;
- Voorafgaand aan een zitting samen met de procesdeelnemers bespreken van de regie;
- Uitspraken op verzoek fysiek ter inzage met vermelding van persoonsnamen.

De Rechtspraak bepaalt in overleg met de rechtbankverslaggevers wie tot de kring erkende rechtbankverslaggevers wordt toegelaten. En ook wie daar niet meer toe behoren, bijvoorbeeld omdat afspraken met betrekking tot vertrouwelijke informatie of opnamen niet zijn nagekomen, of gewoon te weinig meer publiceert op gebied van de rechtspraak. Voor besluiten over toelating en uitsluiting wordt een commissie gevormd met leden vanuit Rechtspraak en rechtbankverslaggevers, met een onafhankelijke voorzitter.

### 2.4 Beperkingen vanwege (be)dreiging

Het onderzoek maakt duidelijk dat veiligheid boven openbaarheid gaat. In de praktijk blijkt het lastig om duidelijk te maken hoe opgelegde beperkingen van de openbaarheid samenhangen met de aard en mate van de dreiging. De gedachte die hieruit volgt is dat de Rechtspraak een tabel opstelt die aangeeft welke veiligheidsmaatregelen toepasselijk zijn bij diverse dreigingsniveaus. De rechter behoudt uiteraard de bevoegdheid om de mate van openheid naar eigen inzicht aan te passen, maar refereert daarbij aan de tabel.

### 2.5 Samenwerkingsverband

Het onderzoek laat zien dat veel betrokkenen, zeker binnen de Rechtspraak, de verhouding met de pers zien als een samenwerkingsverband waarin partijen elkaar nodig hebben. De gedachte die hieruit volgt is om de titel en de lading van de persrichtlijn aan te passen, en een deel ervan te beschouwen als een convenant tussen partijen. De hierboven genoemde groep 'erkende rechtbankverslaggevers' wordt daarin primair als vertegenwoordiger van de pers gezien.

De overlegstructuur die voor dit onderzoek is opgezet, krijgt in deze denkrichting een structureel karakter. Zodra er een infrastructuur is voor het uitwisselen van beeldvorming zou het samenwerkingsverband de volgende bijdragen kunnen leveren:

- Hoe duiden de Rechtspraak en de rechtbankverslaggevers bepaalde publicaties, waaronder die van 'burgerjournalisten'? Dat gesprek hoeft niet per se tot een oordeel te leiden – vaak helpt het al om erover van gedachten te wisselen.

- Waar loopt de pers in de praktijk tegenaan en wat kan de Rechtspraak doen om eventuele belemmeringen weg te nemen en faciliteiten te verbeteren?
- Hoe ervaren journalisten de door rechters opgelegde beperkingen, vanwege dreiging of andere redenen. Ook hier gaat het niet om te oordelen maar om standpunten uit te wisselen ter duiding.

In deze denkrichting zou de overlegstructuur bij voorkeur ook regionale vertakkingen krijgen, zodat er in het hele land geregeld contact is tussen rechtbanken en pers, waarin de specifieke, lokale situatie kan worden besproken.

In het convenant tussen de Rechtspraak, OM en rechtbankverslaggevers kunnen werkafspraken worden vastgelegd, zodat duidelijk is hoe het overleg plaatsvindt en welke processtappen worden gevolgd indien er behoefte ontstaat aan een aanpassing op een onderdeel van de persrichtlijn.

## 2.6 Draagvlak binnen de Rechtspraak

Het onderzoek maakt duidelijk dat de opvattingen over de verhouding tussen openbaarheid en privacybescherming binnen de Rechtspraak uiteenlopen. Dat leidt in de praktijk tot verschillen in werkwijze, informatieverstrekking aan de pers en het faciliteren van opnamen van zittingen. Het ontbreken van uniformiteit belemmert een goede verstandhouding met de pers. Die constatering leidt tot een denkrichting waarin de Rechtspraak als volgt streeft naar uniformiteit:

- De presidenten zetten in hun overleg de verhouding tussen openbaarheid van de rechtspraak en bescherming van procesdeelnemers vaker op de agenda.
- De werkwijze die de Rechtspraak kiest naar aanleiding van dit onderzoek wordt opgenomen in 'de professionele standaard'. Rechters hebben zodoende een basis om hierover met elkaar in gesprek te gaan en standpunten uit te wisselen – bij voorkeur over regiogrenzen heen.
- Toepassing en afwijking van de persrichtlijn worden geregistreerd. De statistieken worden gepubliceerd en staan op de agenda in het periodieke overleg tussen Rechtspraak en pers.
- De juridische basis voor het delen van niet-openbare documenten en het recht om opnamen te maken kan duidelijker in de persrichtlijn worden verankerd.

## 2.7 Toekomstbeeld: accreditatie-instituut voor de overheid

De Rechtspraak moet om praktische redenen besluiten nemen over de afbakening van de pers, en voelt de verantwoordelijkheid om iets te vinden van privacyschending als gevolg van publicaties. De Rechtspraak loopt daarbij aan tegen de beperking dat zij niet zelf mag bepalen wie de rechtspraak controleert. En een oordeel over journalistiek werk roept de schijn van censuur op. Een autoriteit waarnaar de Rechtspraak kan verwijzen voor beslissingen over de omgang met de pers ontbreekt.

De gedachte die hieruit volgt is dat de overheid zou moeten voorzien in een instituut dat in de behoefte aan een autoriteit voorziet. Deze behoefte leeft namelijk ook bij andere overheidsorganisaties, zoals bij de Tweede Kamer en gemeenten. Voor de korte termijn biedt het opzetten van een nieuw accreditatie-instituut geen soelaas, maar op langere termijn zou dit enkele dilemma's bij de Rechtspraak wegnemen. De gedachte is daarom om het draagvlak binnen de overheid voor een dergelijk instituut te gaan onderzoeken.

## 2.8 Onderzoek naar de impact van beeld en geluid op procesdeelnemers

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?



**Van:** 5.1(2)e [redacted] (Rechtbank Midden-Nederland)  
**Aan:** 5.1(2)e [redacted] (Hof Den Haag); 5.1(2)e [redacted] (Rechtbank Gelderland); 5.1(2)e [redacted] (Rechtbank Limburg); 5.1(2)e [redacted] (Rechtbank Zeeland-West-Brabant); 5.1(2)e [redacted] (Rechtbank Den Haag); 5.1(2)e [redacted] (Rechtbank Midden-Nederland); 5.1(2)e [redacted] @fremantle.com; 5.1(2)e [redacted] @anp.nl  
**Cc:** 5.1(2)e [redacted]  
**Onderwerp:** Enquete evaluatieonderzoek persrichtlijn  
**Datum:** maandag 27 februari 2023 15:41:00  
**Bijlagen:** [image001.png](#)

---

Beste allen,

Hierbij de link naar de enquête voor het evaluatieonderzoek. Invullen kost maximaal 5 minuten. De enquête sluit op 13 maart 2023.

<https://haagsebeek.nl/enquete/enquete-persrichtlijn-de-rechtspraak/>

### Verzoek

Willen jullie de enquête zoveel mogelijk verspreiden en mensen stimuleren de enquête ook in te vullen.

### Verspreiding

De volgende acties zijn ook uitgezet voor het verspreiden van de enquête:

- NVJ
- Genootschap van Hoofdredacteurs
- Landelijke medialijst Raad voor de rechtspraak
- Balie (advocatuur) + NOVA en NVSA
- NVVR (rechters en OvJ's)
- LOC (landelijk overleg communicatieadviseurs)
- Lokale parketten OM via LOC
- Intro landelijk
- Lokale medialijsten gerechten
- Landelijk parket OM (via hoofd communicatie en media)
- Mr. Online

Veel dank,

5.1(2)e [redacted]

Met vriendelijke groet,

5.1(2)e [redacted]

Projectleider evaluatie persrichtlijn

Afdeling Communicatie  
Raad voor de rechtspraak

5.1(2)e [redacted]

[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

