

# Leidraad van Justitie

Ministerie van Binnenlandse Zaken Ministerie van Justitie

Leidraad over de positie van de pers bij politie-optreden

## 1. Inleiding

In de afgelopen jaren is een aantal malen de behoefte gebleken aan een uiteenzetting over de grondrechten waarop de pers zich kan beroepen en over de bevoegdheden om deze ten behoeve van politieoptreden te beperken. In 1980 hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een leidraad over de positie van de pers bij politieoptreden opgesteld. Deze leidraad is thans herzien. De in 1981 door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven vastgestelde richtlijn "Journalisten in actiesituaties" maakt nu deel uit van de leidraad. Ook is de oorspronkelijke passage over het inbeslagnemen van foto- en filmmateriaal herschreven en ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf. Duidelijker dan voorheen wordt nu vermeld wie bevoegd zijn journalistiek materiaal in beslag te nemen. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de vernieuwde landelijke politieperskaart die op 1 januari 1988 is ingevoerd.

## 2. Vrijheid van meningsuiting

In artikel 7 van de Grondwet zijn waarborgen neergelegd ten behoeve van de vrijheid van meningsuiting. Artikel 7 onderscheidt uitingen via de drukpers, radio- en televisie-uitzendingen en andere uitingen. Centraal daarin staat het absoluut verbod van preventieve censuur, dat wil zeggen dat het een overheidsorgaan verboden is een voorgenomen uiting vóóraf te toetsen. Wel is toegestaan de gedane uiting achteraf te toetsen op de naleving van wettelijke voorschriften.

Artikel 7 bepaalt dat niemand voorafgaand verloop nodig heeft om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Deze laatste zinsnede betekent dat alleen bij de wet en onder uiteindelijke controle van een rechterlijke instantie dit recht kan worden beperkt. Voor een radio- en televisie-uitzending geldt dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud ervan; hieronder wordt ook de vormgeving van het uitgezondene begrepen. De waarborgen die zijn vervat in artikel 7 gelden niet voor het maken van handelsreclame

Naast het recht op vrijheid van meningsuiting is in artikel 10 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 19 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten met zoveel woorden het recht van iedereen inlichtingen te ontvangen en door te geven neergelegd; het laatstgenoemde verdrag voegt hier nog het recht inlichtingen te verzamelen aan toe. Op deze verdragen kan in Nederland rechtstreeks een beroep worden gedaan.

## 3. Positie van de pers

De pers heeft een bijzondere maatschappelijke functie bij de realisering van de vrijheid inlichtingen te verzamelen en door te geven en van de vrijheid van meningsuiting. Voor de vorming van de openbare mening over het doen en laten van de overheid is die functie

van wezenlijk belang. Het is daarom wenselijk dat journalisten, wanneer dat mogelijk is, hun journalistieke werk ook kunnen doen op plaatsen waar het publiek niet kan worden toegelaten. Journalisten kunnen zich dan met hun politieperskaart (zie punt 9) als zodanig legitimeren.

#### 4. Beperking van de mogelijkheid informatie te vergaren

Artikel 2 Politiewet draagt de politie op in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De handhaving van de rechtsorde omvat:

1. de handhaving van de openbare orde, waarbij de politie ondergeschikt is aan de burgemeester (artikel 35 Politiewet);
2. de justitiële politietaken (opsporing van strafbare feiten, aanhouding van verdachten), waarbij de politie ondergeschikt is aan de officier van Justitie (o.a. artikelen 148 en 156 Wetboek van Strafvordering).

Zowel bij de handhaving van de openbare orde als bij de uitvoering van justitiële politietaken kunnen zich situaties voordoen, waarin maatregelen moeten worden getroffen om feitelijke hinder door omstanders bij het politieoptreden tegen te gaan. Soms blijkt het bijvoorbeeld nodig, een gedeelte van de openbare weg voor het publiek af te sluiten. Bij ordeverstoringen komt het ook voor, dat de politie aan een ieder het bevel geeft zich te verwijderen. Zulke maatregelen kunnen voor journalisten een beperking meebrengen van de mogelijkheid ter plekke informatie te vergaren. De algemene taakomschrijvingen geven de politie de bevoegdheid maatregelen te treffen om te voorkomen dat omstanders in gevaar komen of de politie voor de voeten lopen

De maatregelen mogen er niet op gericht zijn bepaalde publikaties onmogelijk te maken; dat zou in strijd zijn met de in artikel 7 Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting. Onder “publikaties” worden ook verstaan: foto- en filmreportages en radio-opnamen.

#### 5. Journalisten in actiesituaties

Naar aanleiding van een aantal incidenten in het verleden hebben de procureurs-generaal bij de gerechtshoven op 14 juli 1981 een opsporingsbeleid geformuleerd met betrekking tot journalisten “in actiesituaties”.

Deze regeling houdt het volgende in:

In beginsel wordt er door de politie van afgezien een journalist aan te houden, die aanwezig is bij een kraakactie, ontruiming, protestactie of demonstratie, indien deze

- a. zich als journalist kan legitimeren (bijv. door middel van de landelijke politieperskaart);
- b. zich onthoudt van daden die niet geacht kunnen worden samen te hangen met zijn beroepsuitoefening.

Deze beperkte “vrijwaring” van aanhouding betekent niet dat de journalist ook op een later tijdstip zou zijn gevrijwaard van opsporings- en vervolgingsmaatregelen. Evenmin kan hij zich verzetten tegen ordemaatregelen die tegen alle aanwezigen ter plaatse worden getroffen.

De bovenstaande regeling heeft tot doel dat de journalist zijn taak bij acties zo goed mogelijk kan vervullen. Indien immers tegen een journalist vrijheidsbenemende maatregelen worden getroffen zal hij als regel te laat met zijn verslag van de actie komen voor de editie of uitzending van die dag. Een bijzondere regeling voor de journalist vindt zijn rechtvaardiging in het algemene belang dat de pers in onze samenleving vervult.

#### 6. Buitengewone omstandigheden

In buitengewone omstandigheden (oproer, ernstige verstoringen van de openbare orde, gijzelingsacties en rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan ervan) kan de burgemeester op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet bevelen geven of algemene voorschriften afkondigen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Deze uitgevaardigde bevelen of voorschriften kunnen mede gericht zijn op een beperking van de mogelijkheden informatie te vergaren.

Zo kan het nodig zijn te voorkomen dat er in de omgeving van de plaats waar een gijzeling plaatsvindt bepaalde situaties, gebeurtenissen of objecten worden waargenomen of op beeld worden vastgelegd. De burgemeester kan, als de omstandigheden hiertoe noodzaken, algemene

voorschriften afkondigen op grond waarvan het personen, die middelen voor het vastleggen van beelden of geluiden bij zich hebben, verboden is zich in een bepaald gebied op te houden. Overtreding van zo'n voorschrift is strafbaar volgens artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Foto- en filmmateriaal kan, wanneer het strafbare feit ermee is begaan, door de politie in beslag worden genomen. Het is uiteindelijk aan de rechter te bepalen of het inbeslaggenomen materiaal wordt verbeurd verklaard, aan het verkeer wordt onttrokken dan wel wordt teruggegeven.

#### 7. Inbeslagneming van journalistiek materiaal

Journalistiek materiaal kan, in gevallen omschreven in het Wetboek van Strafvordering, in beslag genomen worden. Journalisten kunnen op twee-erlei wijze met inbeslagneming geconfronteerd worden.

A. De politie kan, al of niet in opdracht van een (hulp)officier van Justitie een journalist, als verdachte van het plegen van een strafbaar feit, aanhouden en al hetgeen hij ter plekke bij zich heeft in beslag nemen.

Er dient dan wel een rechtstreeks verband te bestaan tussen een gepleegd strafbaar feit en het journalistieke materiaal waarmee dat feit is begaan. De journalist wordt dan aangehouden zoals elke burger.

Het is, als het tot een vervolging komt, aan de onafhankelijke rechter om uiteindelijk te bepalen wat er met het eventueel in beslag genomen - nog niet gepubliceerd - materiaal gebeurt.

B. Journalistiek materiaal kan voorts op last van de onafhankelijke rechter (de rechter-commissaris) in beslag genomen worden, indien dit materiaal - naar het oordeel van de rechter - kan dienen om in een gerechtelijk vooronderzoek de waarheid aan het licht te helpen brengen.

N.B.: In de gevallen waarin in beslag genomen foto- of filmmateriaal ontwikkeld moet worden is een deskundige behandeling vereist. Zo mogelijk zal hierbij in overleg met de

rechthebbende de film behandeld moeten worden. Gelet op de aard van het journalistieke werk verdient het aanbeveling dat zo spoedig mogelijk een beslissing over teruggave van in beslag genomen foto- en filmmateriaal wordt genomen. Zeker dat materiaal dat in het verdere onderzoek niet van belang is.

#### 8. Mogelijkheden tot het doen van beklag

Ook als politie en pers terdege bekend zijn met de in deze leidraad geformuleerde normen, kunnen - juist in moeilijke situaties - meningsverschillen optreden tussen politie en media. Vooral als het gaat om de noodzaak van een maatregel die journalisten in hun werk belemmert. Het is daarom van belang dat journalisten zich in zulke situaties kunnen wenden tot een politiefunctionaris die voor contacten met de pers is aangewezen teneinde voorzieningen op korte termijn te kunnen realiseren.

Daarnaast staan journalisten dezelfde mogelijkheden ter beschikking voor het indienen van klachten als aan anderen, nl. bij de korpsleiding, de burgemeester of de officier van Justitie. In een aantal gemeenten is een "klachtenregeling tegen politieoptreden" van kracht.

Klachten over een bepaald politieoptreden kunnen ook ingediend worden bij de Nationale Ombudsman.

Bezwaren tegen inbeslagneming van journalistiek materiaal moeten ingediend worden bij de in artikel 552a Wetboek van Strafvordering aangegeven rechter. Dit geldt ook ten aanzien van het gebruik van in beslag genomen voorwerpen en het uitblijven van een last tot teruggave.

Heeft men bezwaar tegen de uitvaardiging van een algemeen voorschrift door de burgemeester op grond van artikel 176 Gemeentewet dan kan men de Commissaris van de Koningin in die provincie verzoeken dat voorschrift te schorsen.

N.B.

- Journalisten kunnen zich over een bepaald overheidsoptreden ook beklagen bij de diverse journalistieke beroepsorganisaties.

- De politie kan zich over een journalistiek optreden beklagen bij de verantwoordelijke hoofd- c.q. eindredacteur en kan zich altijd met een klacht wenden tot de Raad voor de Journalistiek in Amsterdam.

#### 9. Landelijke politieperskaart

Voor een goede beroepsuitoefening moeten journalisten, die met name het politieterrein werkzaam zijn, beschikken over een politieperskaart. Sinds 1980 wordt door de Stichting Landelijke Politieperskaart te Amsterdam een landelijke kaart uitgegeven. Een ieder die kan aantonen journalist van hoofdberoep te zijn en die een professioneel belang bij zo'n kaart heeft, wordt in het bezit van die politieperskaart gesteld.

De uitgifte van deze kaart is in handen gelegd van een stichting, waarvan het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de journalistiek. Ingaande 1 januari 1988 is de landelijke politieperskaart gesplitst in een genummerd perslegitimatiebewijs en een

daaraan gekoppeld en genummerd persherkenningsteken.

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben het model van beide kaarten bij beschikking vastgesteld. De beslissing over de erkenning van deze kaart ligt, voor wat betreft de korpsen van de toenmalige gemeentepolitie, bij de betrokken burgemeester. De ministers bevelen deze erkenning dringend aan. De minister van Justitie heeft als beheerder van het toenmalige Korps Rijkspolitie de kaart erkend.

De kaart legitimeert de houder ervan als professioneel journalist. Met het oog op de betekenis van de journalistiek voor de realisering van de vrijheid inlichtingen te verzamelen en door te geven wordt veelal aan journalisten toegang verleend tot plaatsen, die voor anderen ontoegankelijk zijn, bijvoorbeeld afgezette gedeelten van de openbare weg. Daarbij dient de journalist op verzoek zijn politieperskaart te tonen.