

Vergaderjaar 2014–2015

**34 027**

## **Wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de invoering van een onafhankelijke bindende toets voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten, welke gericht is op het achterhalen van hun bronnen**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 3 november 2014

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
1. Aanleiding	1
2. Artikel 10 EVRM en het recht op journalistieke bronbescherming	2
3. De wijziging van de Wiv 2002: (nieuw) artikel 19a	4

### **1. Aanleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van een onafhankelijke en bindende toets voorafgaand aan de inzet van de bijzondere bevoegdheid jegens journalisten. Over het voorstel hebben de leden enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Ook zij zijn van mening dat het recht op journalistieke bronbescherming gewaarborgd moet worden. Het wetsvoorstel draagt daaraan bij. Toch hebben de aan het woord zijnde leden enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel met belangstelling gelezen. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de regering onderschrijven deze leden het oordeel van het EHRM, dat vrijheid van meningsuiting een van de essentiële grondslagen vormt van een democratische samenleving en dat de waarborgen voor de pers van bijzonder belang zijn. Bescherming van journalistieke bronnen beschouwen deze leden als een van de basisvoorwaarden voor persvrijheid. In dit kader hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Na drie veroordelingen van Nederland bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, te weten in de zaken Voskuil, Sanoma en De Telegraaf, zijn er eindelijk twee wetsvoorstellen ingediend om de bronbescherming van journalisten wettelijk te regelen. De aan het woord zijnde leden waarderen dat, maar hebben enkele vragen over de wijze waarop de bescherming in de wet wordt vastgelegd. Voor hen is het van groot belang dat de CTIVD goed kan toezien op de rechtmatige uitoefening van de in artikel 19a op te nemen bevoegdheid.

## **2. Artikel 10 EVRM en het recht op journalistieke bronbescherming**

### *Algemeen*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ervan overtuigd is dat met deze wijziging aan alle kwaliteitseisen van het EHRM tegemoet wordt gekomen? Of blijft op bepaalde punten een verschil van inzicht bestaan met de door het EHRM gehanteerde eisen?

### *Goede trouw*

De leden van de PvdA-fractie lezen dat een journalist alleen het recht op bronbescherming geniet als hij te goeder trouw handelt «met het oog op de verstrekking van correcte en betrouwbare informatie, een en ander in overeenstemming met de journalistieke ethiek». Die regels ten aanzien van de journalistieke ethiek worden vastgesteld door de beroepsgroep zelf. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden stelt de regering terecht vast dat het niet aan de wetgever is om dergelijke regels vast te stellen. Echter, zo vragen deze leden zich af, hoe kan het recht op bronbescherming door de wetgever en de AIVD worden vastgesteld als dit moet worden getoetst aan regels die de beroepsgroep zelf heeft vastgesteld? En betekent dit dat journalisten die zich niet aan (alle) ethische normen van hun beroep houden, geen bronbescherming genieten?

De regering stelt, in lijn met de jurisprudentie van het EHRM, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat het recht op bescherming van artikel 10 EVRM een journalist slechts toekomt, «indien hij te goeder trouw handelt met het oog op de verstrekking van correcte en betrouwbare informatie, een en ander in overeenstemming met de journalistieke ethiek». Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de vraag, welke betekenis moet worden toegekend aan deze voorwaarde. In dit verband verwijzen deze leden naar de constatering, dat de onder auspiciën van de Raad van de Journalistiek opgestelde regels van beroepsethiek niet door alle journalisten in brede zin worden onderschreven. Acht de regering het mogelijk, dat de bescherming die het voorliggende wetsvoorstel aan journalisten biedt, niet van toepassing is op journalisten die bv. de regels van beroepsethiek niet onderschrijven? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze wordt dat dan getoetst? Hoe verhoudt zich dit tot het feit, dat journalisten geen gesloten beroepsgroep vormen?

### *Het begrip «journalist»*

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe AIVD en MIVD kunnen vaststellen dat zij te maken hebben met een journalist. Is het mogelijk dat een dienst van mening is dat er geen sprake is van een journalist en dus van de bronbescherming, terwijl pas achteraf blijkt dat bronbescherming wel aangewezen zou zijn geweest? Zo ja, hoe kan worden voorkomen dat AIVD of MIVD iemand ten onrechte niet als journalist aanmerken?

De leden van de SP-fractie vragen of de definitie van journalist niet te beperkt wordt gehanteerd. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de wet van toepassing te laten zijn op iedereen die beroepsmatig het vak van journalist uitoefent. Wel wordt de beloning ruim gedefinieerd namelijk een financiële vergoeding of een andere tegenprestatie. Het kan daarbij gaan om het hoofdberoep of niet-hoofdberoep, zijnde het regelmatig uitoefenen van journalistiek tegen betaling. De leden van de SP-fractie vragen of dit niet te beperkt is gezien het feit dat journalistieke publicaties in toenemende mate op blogs en andere internetplatforms verschijnen. Journalistiek werk wordt daardoor door steeds meer mensen beoefend. Bovendien doet het de vraag rijzen wanneer er sprake is van een hoofdberoep en wanneer er sprake is van regelmatig. Genoemde leden vragen de regering een definitie te geven van deze twee termen. Bovendien vragen genoemde leden of deze ontwikkeling niet maakt dat de gehanteerde definitie van de term journalist binnen korte tijd niet meer zal voldoen, waardoor het wetsvoorstel binnen afzienbare tijd achterhaald zal blijken te zijn.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering af ziet van een wettelijke definitie van het begrip «journalist» en volstaat met de uiteenzetting, ter zake, waarin (mede) wordt aangesloten bij het begrip-penkader van de Raad van Europa. De regering tekent daarbij in het Nader rapport aan, dat «de thans gekozen benadering naar ons oordeel voldoende rechtszekerheid [biedt] bij de afbakening van de categorie personen die een beroep op bronbescherming kunnen doen». De leden van de CDA-fractie vragen of deze formulering wel van toepassing is op het voorliggende wetsvoorstel. Het gaat immers niet om personen die zelf actief een beroep kunnen doen op bronbescherming. Kan de regering aangeven, waarom zij van oordeel is dat de gekozen benadering ook in het voorliggende wetsvoorstel adequaat is?

### *Beschermingsgerechtigden*

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het verstandig is om de diensten zelf voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden een beoordeling te laten maken of er sprake is van een beschermingsgerechtigde of niet. Deze leden constateren dat de diensten hiermee feitelijk zelf uitmaken of iemand wel of niet beschermingsgerechtigd is en of onafhankelijke toetsing door een rechter noodzakelijk is. Dit in combinatie met het gegeven dat er geen sluitende definitie bestaat van de term «journalist» geeft de diensten zeer veel vrijheid van handelen. Genoemde leden vragen de regering waarom zij er niet voor kiest om bijvoorbeeld de CTIVD te voren een toetsing te laten doen of er sprake is van iemand die beschermingsgerechtigd is of niet.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat de regering bedoelt met «...in strafvordering kan betrokkene, in veel gevallen, zelf een beroep doen bij de rechter op de bronbescherming voordat de inzet heeft plaatsgevonden.» Zij vragen de regering deze procedure te beschrijven en daarbij aan te geven waarom zij dit voldoende acht. Genoemde leden vragen de regering daarbij met name in te gaan op de passage «in veel gevallen», wat impliceert dat een betrokkene niet in alle gevallen een beroep kan

doen op bronbescherming voordat de inzet heeft plaatsgevonden. Zij vragen de regering of zij dat een wenselijke situatie vindt.

De leden van de D66-fractie merken op dat in de wetssystematiek de AIVD zelf moet beoordelen wanneer iemand een journalist is en daarmee beschermd wordt door het nieuw op te nemen artikel 19a Wiv 2002. Uit de toezichtrapportages van de toezichthouder, de CTIVD, blijkt echter dat de AIVD wettelijke definities niet altijd even nauw neemt. Zo werd in rapportage 40 opgemerkt dat in een enkel geval een organisatielast onterecht was afgegeven, dat het samenhangende verband te zwak was. Op welke wijze wil de regering voorkomen dat onterecht geoordeeld wordt dat een persoon geen journalist is en dus geen bijzondere bescherming verdient? Worden twijfelgevallen ook aan de rechtbank Den Haag voorgelegd? Bestaan daar protocollen voor die met de toezichthouder zijn afgestemd? Het de toezichthouder hier anderszins een rol in? Het kennisnemen van informatie kan nu eenmaal naar de aard ervan bijzonder lastig ongedaan gemaakt worden.

### **3. De wijziging van de Wiv 2002: (nieuw) artikel 19a**

#### *Het begrip «bron»*

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de bescherming van de bron wordt beperkt tot het begrip «bron» in de zin van een bron die is verstrekt door «de persoon die gegevens ter openbaarmaking aan een journalist heeft verstrekt onder de voorwaarde dat de verstrekking niet tot betrokkene kan worden herleid». De aan het woord zijnde leden vragen zich af of uit de zinsnede «onder de voorwaarde» blijkt dat dat indien er tussen de informant en de journalist geen expliciete afspraak over de bescherming van de bron is gemaakt, dat de bronbescherming dan niet geldt? Zo ja, waarom is dat? Deelt u de mening dat ook zonder dat er een expliciete afspraak is gemaakt over het verhullen van de bron, dat die dan nog beschermd zou moeten zijn? Zo nee, wat wordt er dan wel bedoeld?

De leden van de D66-fractie constateren dat er licht zit tussen de in de wet gegeven definitie van een journalistieke «bron» en de definitie die het EHRM hanteert in de zaak Telegraaf Media vs. Nederland. Het Europees Hof hanteert als definitie: «...any person who provides information to a journalist». Daarmee trekt zij een bredere bescherming dan het voorgestelde artikel 19a Wiv nu doet. In het wetsvoorstel wordt onder een bron verstaan: «...personen die gegevens ter openbaarmaking aan een journalist hebben verstrekt onder de voorwaarde dat de verstrekking niet tot hen kan worden herleid.» De aan het woord zijnde leden vernemen graag waarom aan de Nederlandse definitie een extra voorwaarde is toegevoegd en waarop deze gebaseerd is.

#### *Bijzondere bevoegdheden*

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de rechter (i.c. de rechtbank in Den Haag) voortaan toestemming moet gaan geven voor het toepassen van bijzondere bevoegdheden door AIVD en MIVD. Is het mogelijk dat de rechter aan het geven van die toestemming ook voorwaarden verbindt, bijvoorbeeld ten aanzien van de opsporingsmethoden of beperkingen ten aanzien van het af te geven materiaal? Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom kan de rechter dit niet? En zo nee, waarom zou dit niet mogelijk moeten worden?

Welke bescherming genieten journalisten en hun bronnen indien informatie niet via de voorgestelde weg van rechterlijke toetsing van de bijzondere bevoegdheden bij AIVD en MIVD terecht is gekomen, maar dat die informatie via een andere weg, bijvoorbeeld het ongericht verzamelen

van data, in handen van AIVD of MIVD is gekomen? De leden van de PvdA-fractie ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen op welke gevallen de regering doet wanneer zij spreekt over «een beperkt aantal gevallen» waarin er in het geheel geen toestemming is vereist. Kan de regering hier voorbeelden van geven?

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom in het voorliggende wetsvoorstel niet wordt vastgelegd, dat de rechter modaliteiten kan aanbrengen in de opsporingsmethoden, of beperkingen kan aanbrengen in het af te geven materiaal. In dit verband verwijzen deze leden naar de aanbeveling van de Studiecommissie Journalistieke Bronbescherming, die gebaseerd is op alinea 92 van het Sanoma-arrest, EHRM 14 september 2010.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de procedure bij de rechtbank Den Haag wordt vormgegeven. Zij kennen de verhalen uit de Verenigde Staten waar een geheime rechtbank tot stempelmachine verwerd. Hoe wordt bij voorbaat voorkomen dat een dergelijke ontwikkeling hier kan plaatsvinden? Wordt de journalist jegens wie de bevoegdheid is aangevraagd genotificeerd dat er een zaak aanhangig gemaakt is en krijgt hij de kans het dossier zo nodig te corrigeren of van replek te dienen? Is de zitting openbaar of in het geheim? Is er na een toestemming verlenende uitspraak mogelijkheid tot hoger beroep door de journalist? Kan de Minister, of via hem de dienst, in hoger beroep na een afwijzende uitspraak? En als er hoger beroep mogelijk is voor de journalist, wordt dan de werking van de toestemming opgeschort tot na de uitspraak in hoger beroep?

De leden van de D66-fractie lezen dat de rechterlijke toestemming slechts nodig is wanneer de bevoegdheid ingezet wordt tegen een journalist gericht op het achterhalen van een bron. Daarmee bestaat het risico dat er bevoegdheden ingezet worden met een ander doel, maar waar men tevoren van weet dat de kans groot is dat de bron van een journalist ermee achterhaald wordt. Hoe worden dergelijke U-bochten voorkomen? En dat gebeurt er met informatie die al dan niet per ongeluk wordt binnengehaald en de bron van een journalist onthult zonder dat daarvoor toestemming voor verkregen is van de rechtbank Den Haag via artikel 19a Wiv 2002?

#### *Reikwijdte van het voorstel*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat de bronbescherming van journalisten niet alleen ten opzichte van politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten wettelijk zou moeten worden verankerd, maar ook ten opzichte van andere opsporingsdiensten zoals de FIOD? Zo ja, hoe gaat de regering dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de stelling van de Studiecommissie Journalistieke Bronbescherming, dat de wettelijke bescherming dient te gelden tegenover alle overheidsdiensten die zich met onderzoek en opsporing bezighouden. Deelt de regering het standpunt van de studiecommissie, dat met de beide voorliggende wetsvoorstellen onvoldoende gewaarborgd is, dat ook andere overheidsdiensten, bv. de FIOD, zich houden aan de wettelijke bescherming? Voorts vragen de leden van de CDA-fractie, of het wetsvoorstel impliceert, dat de inlichtingendiensten wel onderzoek naar journalisten zouden mogen doen wanneer dat onderzoek niet is gericht op het achterhalen van de bron. De Studiecommissie Journalistieke Bronbescherming stelt, dat

dit een zeer onwenselijke lacune in de rechtsbescherming van bronnen en journalisten oplevert. Deelt de regering die opvatting? Zo ja, op welke wijze is zij voornemens het wetsvoorstel aan te passen? Zo nee, kan de regering dat nader motiveren?

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen-Jansen

De wnd.-griffier van de commissie,  
Hendrickx