

# Mag ik uw perskaart zien?

**Thomas Bruning**,  
algemeen secretaris  
NVJ.

**Wouter Jong**,  
redacteur TvdP en  
adviseur crisisbe-  
heersing Neder-  
lands Genootschap  
van Burgemeesters.

***Politie en media hebben elkaar nodig, maar hebben een soms grillige werkrelatie. De verantwoordelijkheid van beide partijen is immers verschillend, waardoor de relatie onder druk kan komen te staan. Soms worden journalisten vanuit de politie en het openbaar bestuur zelfs als lastig ervaren. Maar ‘lastig’ is een ietwat magere legitimatie om journalisten te beletten hun taken uit te oefenen. In deze bijdrage staan wij stil bij de positie van de vrije pers en gaan we op zoek naar de grens tussen de vrije nieuwsgaring en het onbelemmerd uitoefenen van de politietaak.***

**D**e Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) adviseert haar leden over uiteenlopende situaties waarin het politiebelaag mogelijk botst met het belang van vrije nieuwsgaring. Daarbij gaat het onder meer om de toepassing van dwangmiddelen jegens de pers, waardoor anonimiteit van bronnen in gevaar komt of de pers als verlengstuk van politie en justitie kan worden gezien.

Op deze plek willen we met name stilstaan bij de positie van de vrije pers bij crises en calamiteiten. De basisregel is daarbij dat journalisten op straat en in de openbare ruimte vrijelijk opnamen mogen maken. Daar is vooraf géén toestemming voor nodig. In de Grondwet is dit in artikel 7 vastgelegd, waar het censuurverbod beschrijft dat niemand vooraf toestemming hoeft te vragen om door de drukpers (of verwante media) gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ook over het eindresultaat heeft de politie weinig te zeggen. Ethische en juridische overwegingen over het filmen en fotograferen van slachtoffers en verdachten én over het publiceren van materiaal zijn geen politietaak, maar behoren tot de verantwoordelijkheid van de journalist.

Alhoewel de emotionele betrokkenheid van politie of andere hulpverleners bij een ingrijpend incident waar

slachtoffers bij betrokken zijn, op zichzelf goed te begrijpen is, behoort het uitdrukkelijk niet tot de taak van de politie om een fotograaf of cameraman te beletten om beelden te maken van de slachtoffers. De (foto)journalist moet de vrijheid hebben hier zelf zijn afweging in te maken en de beelden zo nodig achteraf te bewerken/ onherkenbaar te maken. Het moedwillig verhinderen van het maken van deze beelden is dus in strijd met de wet.

## **Plaats delict**

Openbaarheid kent natuurlijk andere grenzen op een plaats delict. Waar de gemiddelde ramptoerist wordt buitengesloten, krijgt de journalist onder voorwaarden toegang achter het spreekwoordelijke rood-witte lint. Deze bijzondere positie ontleent hij aan de Grondwet en in het bijzonder aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In het verlengde van de daarin opgenomen ‘vrijheid van meningsuiting’ staat de vrijheid om informatie te vergaren die noodzakelijk is om een mening te vormen.

Specifiek draait het om artikel 10 EVRM, waarin de vrijheid van meningsuiting (lid 2) met randvoorwaarden is omgeven. Beperkingen op het verzamelen van informatie zijn bijvoorbeeld mogelijk als de openbare veiligheid of privacy in het geding zijn en de beperking bij wet is voorzien. Daarbij moeten de beperkingen in verhouding staan tot de inbreuk op het grondrecht op informatievrijheid (proportionaliteit) en moeten andere alternatieven om een beperking te voorkomen zijn uitgeput (subsidiariteit).

» ***Ethische of  
juridische overwegingen  
over journalistiek werk  
geen politietaak***

**Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens – Vrijheid van meningsuiting**  
1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig



Een bijzondere samenloop van grondrechten... Bultrug Johannes uiterst rechts op de Razende Bol.

*openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, en bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.*

*2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.*

### Journalisten en wanordelijkheden

Kortgezegd mag de journalist zijn gang gaan, tenzij de beperkingen een wettelijke grondslag vinden. De crux is uiteraard hoe zich dit in de reguliere praktijk voltrekt. In een zaak van een fotojournalist die achter de afzetting foto's wilde nemen van een brand in een bejaardenflat in Almelo<sup>1</sup>, oordeelde de rechter als volgt: "Artikel 10 EVRM (...) brengt met zich mee dat het niet zo kan zijn dat een vaag geformuleerd wettelijke voorschrift *carte blanche* geeft aan overheidsvertegenwoordigers, zoals politiefunctionarissen, om naar hartenlust de persvrijheid te beperken en dat de rechter dit dan nog slechts marginaal mag toetsen."

Tegelijkertijd geeft de rechter aan dat van de journalist ook enige *souplésse* mag worden verwacht. In dit geval was de situatie ter plaatse onduidelijk en gezien het gevaar was het 'vrijmaken' van een bepaald gebied om het brandende wooncomplex heen in de ogen van de rechter niet onredelijk. "Als professioneel lid van de Pers, met in bepaalde situaties meer rechten dan andere stervelingen, en als medemens van de politiefunctionarissen die hij in die situaties dikwijls zal tegenkomen, had van hem – naast het niet plegen van het feit – een andere houding jegens de politiefunctionarissen verwacht mogen worden", aldus de rechtbank. Uiteindelijk resulteerde het in dit geval in een boete voor de fotojournalist, omdat hij hulpverleners in de chaotische situatie te veel voor de voeten liep.

Het argument dat de pers haar gang mag gaan, mits het de politie niet belemmert in haar taken, kwam in 2008 ook aan bod in een zaak van een fotojournalist die opnamen maakte van een arrestatie.<sup>2</sup> Onder drukke en chaotische

omstandigheden waren twee agenten bezig om een verbaalsant over te brengen naar het politiebureau. De fotojournalist maakte daar op korte afstand opnamen van. Hij had, zo stelde de rechtbank, in dat geval ook op grotere afstand kunnen filmen. Nu hij dat niet deed, belette hij de politie in het uitoefenen van haar functie. Wederom viel de journalist een boete ten deel.

Anders is het als de politie moedwillig de pers het maken van opnamen belet, doordat er een persvak wordt ingericht dat juist geen zicht geeft op een incident, of doordat politiematerieel letterlijk in de beeldlijnen van de cameraploegen wordt gemanoevreerd. Dit werd pijnlijk duidelijk bij de ontruiming van tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers in Ter Apel in mei 2012 en ook bij eenzelfde soort incident in Den Haag.<sup>3</sup> Alhoewel deze incidenten niet tot procedures hebben geleid, zijn vriend en vijand het erover eens dat dit soort gedrag niet in lijn is met de afspraken tussen politie en pers.

Ook de gemeente Vlagtwedde (waar Ter Apel onder valt) gaf in een eigen evaluatie van de beëindiging van het tentenkamp aan dat de journalistieke opwinding volkomen terecht was.<sup>4</sup> De evaluatie stelt: "Een ander feit dat zich tijdens de ontruiming heeft voorgedaan is het besluit van een ME-commandant om journalisten het zicht te ontnemen door ME-busjes voor het persvak neer te zetten. Onduidelijk blijft of dit bewust is gedaan om journalisten te hinderen, of dat het vooral uit praktische overwegingen was omdat de betogers juist bij het persvak waren neergestreken en zodoende het makkelijkst in de busjes waren af te voeren. Hoe het ook zij, het is een besluit dat buiten de driehoek om is genomen. De driehoek stelt vast dat dit hoe dan ook niet op deze manier had mogen gebeuren. Want waar het recht op betoging doorlopend werd gerespecteerd, dient dat evenzo voor het recht op persvrijheid en vrije nieuwsgaring te gebeuren. De journalistieke opwinding daarover is volkomen terecht."

### Politieperskaart

Om zicht te houden op wie er wel en niet in een afgezet gebied toegang heeft, is de Politieperskaart ingevoerd. Dit is een maatregel die conform artikel 10 lid 2 EVRM de toegang reguleert. In de regels rond deze kaart en indachtig de bovenstaande uitspraken is vastgelegd dat de journalist in het uitoefenen van de taak de hulpdiensten zo min mogelijk moet hinderen. Als wederdienst zorgt de politie ervoor dat de journalist zoveel mogelijk onbelemmerd kan werken. De politie mag de toegang beperken indien er sporen verloren kunnen gaan of als dat in het kader van de veiligheid noodzakelijk is. Dat is een punt dat zelden tot nooit ter discussie staat. In het kader van die sporen dient de journalist aanwijzingen van de politie direct op te volgen. Ten aanzien van de inschatting van de veiligheid mag hij andere



Foto: ANP, Catrinus van der Veen

afwegingen maken. De journalist is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor eigen lijf en goed.

De Politieperskaart wordt uitgegeven door de NVJ en verstrekt aan professionele journalisten die aantoonbaar hun brood verdienen met journalistiek (camera)werk. Op de kaart staan de wederzijdse rechten en plichten van politie en pers vermeld.

### Noodverordeningen

Een enigszins vergelijkbare situatie doet zich voor als sprake is van een noodverordening. Door een noodverordening worden voor gewone burgers diverse reguliere rechten en plichten opzijgezet. De noodverordening heeft artikel 176 Gemeentewet als basis. Het artikel kan worden ingezet om de burgemeester de bevoegdheid te geven *in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar alle bevelen te geven die hij nodig acht*. Een noodverordening wordt met enige regelmaat van stal gehaald, in het recente verleden onder meer bij het hoogwater en dreigende doorbraak van de dijk bij het Eemskanaal in Woltersum (januari 2012), de Facebookrellen in Haren (september 2012) en bij diverse uitbraken van vogelgriep (november 2014).

Een noodverordening moet het EVRM respecteren, omdat ook het noodrecht de internationale verdragen niet opzij kan zetten. Artikel 94 Grondwet zegt daarover: *‘Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.’* Dat betekent dat een noodverordening de journalistieke vrijheid alleen kan inperken, als de in art 10 lid 2 EVRM genoemde pro-

portionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen.

In de praktijk komt dat echter niet altijd tot zijn recht. Zo werd in een bijeenkomst van de Noorder Pers Sociëteit in februari 2012 teruggeblikt op de situatie van de evacuatie rond Woltersum, waar de burgemeester een noodverordening had afgekondigd om een polder te evacueren. Journalisten die het geëvacueerde gebied in wilden, werden bij de afzettingen geweigerd. Was deze weigering proportioneel en subsidiair? Volgens de aanwezige journalisten niet. Zij waren terecht ontstemd, omdat zij een andere positie hebben dan ‘ramptoeristen’, die vanuit nieuwsgierigheid het gebied in wilden. In dit geval hadden de autoriteiten de journalisten in staat moeten stellen om, al dan niet *embedded*, het gebied te verkennen en daar verslag te doen van de nieuwswaardige situatie. Het rücksichlos weigeren van de journalisten was te kort door de bocht.

### Bultrug Johannes

Een bijzondere samenloop van grondrechten kwam naar voren bij de noodverordening die door de burgemeester van Texel werd afgekondigd na de stranding van bultrug Johannes (december 2012). Er was een noodverordening afgekondigd voor de zandplaat waar de bultrug was aangespoeld.<sup>5</sup> Een cameraman die voor RTL en NOS werkt, ging *embedded* mee met de burgemeester en hulpdiensten. De burgemeester sprak af dat zij eerst met hem wilde overleggen voordat de gemaakte beelden werden uitgezonden. Zij deed dit met de intentie om te voorkomen dat mensen na het zien van de beelden alsnog naar de Razende Bol zouden komen. Het was haar met name te doen om beelden waar groepjes mensen op stonden, omdat die beelden zouden kunnen suggereren dat de Razende Bol nog vrij toegankelijk was.

Bij terugkomst op Texel bleken de verslaggevers van RTL en NOS niet van de overeengekomen regeling op de

## ONRUST in de OPSPORING:

# Slagvaardig samenwerken of gekooid tegenwerken?

CONGRES HET TIJDSCHRIFT VOOR DE POLITIE, VRIJDAG 4 NOVEMBER DEN HAAG

## » Enige basiskennis over het noodrecht is geen overbodige luxe

hoogte te zijn. Zij waren verbaasd toen de burgemeester de beelden eerst met de cameraman wilde bekijken. Er werd gesproken over ‘Noord-Koreaanse toestanden’. Weliswaar zijn het grote woorden, maar zij stonden in hun recht; het is in strijd met het censuurverbod van artikel 7 in de Grondwet.

### Noodbevelen

Noodbevelen lijken op noodverordeningen, met dien verstande dat een noodverordening geldt voor iedereen die in een bepaald gebied aanwezig is. Ook degene die daar niets met rellen of wanordelijkheden te maken heeft maar ‘toevalig zijn hondje uitlaat’, valt onder het regime. Een noodbevel is persoonsgebonden en moet persoonlijk worden uitgeleerd.

De meest recente situatie rond een noodbevel speelde zich af in Luttelgeest (gemeente Noordoostpolder), waar een bewonersbijeenkomst rond een AZC was georganiseerd. Omdat er ongeregeligheden hadden plaatsgevonden, ‘in het bijzonder doordat uitgenodigde bewoners door de pers worden benaderd en daardoor de informatieavond niet ongestoord en anoniem kunnen bijwonen’ (sic), liet de burgemeester een noodbevel aan aanwezige journalisten uitreiken.<sup>6</sup> De journalisten werd bevolen om zich buiten de gemeente te verwoegen.

Vanaf afstand bezien is het een situatie die vraagtekens oproept in termen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het wachten is op een rechterlijke toetsing van het bevel, die door de NVJ en desbetreffende journalisten van Omroep Flevoland is aangevraagd.<sup>7</sup> Daarin zal ongetwijfeld ook ter sprake komen of de latere lijn van de burgemeester dat het noodbevel nooit door hem is afgegeven en er slechts sprake was van een conceptversie, stand houdt.

### Besloten bijeenkomsten

De gedachte achter het buitensluiten van de pers is in zijn algemeenheid dat bewoners zich vrijer voelen om van gedachten te wisselen over een beladen thema. Er wordt, zogezegd, getracht een ‘veilige omgeving’ te creëren. Doorgaans wordt journalisten dan voor of na de bijeenkomst de mogelijkheid geboden om met bezoekers in gesprek te gaan. Het volledig uitsluiten van journalisten in en rond de bijeenkomst zal al snel als disproportioneel moeten worden opgevat. Politieagenten die in het kader van de handhaving

van de openbare orde geacht worden tegen journalisten op te treden, zouden dat moeten beseffen. Vertegenwoordigers van de media genieten bijzondere waarborgen, die hun basis vinden in internationale verdragen en de Grondwet. Voorwaar geen regelgeving waar al te lichtvoetig mee om kan worden gegaan.

### Vertraagde uitzending

Een nieuw fenomeen dat zich voordoet, zijn situaties zoals in Parijs en Molenbeek (november 2015). Waar de arrestatie van een passagier van de Thalys op Rotterdam-Centraal (september 2015) nog live door NOS werd gestreamd, deden de Parijse en Brusselse politie bij hun acties een oproep om dit niet te doen. Omdat artikel 10 EVRM duidelijk stelt dat vooraf moet zijn vastgelegd in hoeverre de vrijheden van de pers kunnen worden beperkt, deed de politie in beide gevallen een ‘nadrukkelijk verzoek’ om beelden van politieacties niet live uit te zenden. Vanuit de wetenschap dat een ‘verbod’ niet mogelijk is. Omdat het live uitzenden van een politieactie vermeende terroristen wijzer maakt dan strikt noodzakelijk is, werd de sociale druk van het algemene publiek ingezet om journalisten te overreden niet uit te zenden.

De oproep als zodanig is legitiem, al gaat het initiatief voorbij aan het basisbeginsel dat de journalist zelf in staat zou moeten zijn om een afweging te maken en de consequenties van zijn gedrag te overzien. In die zin moet het een oproep zijn die met grote terughoudendheid wordt gedaan, om de journalistieke rol van waakhond niet via de band van het publiek uit te hollen.

### Ter afronding

Resumerend moeten wij ons er rekenschap van geven dat journalisten in ons bestel een bijzondere positie vervullen. Een positie die alleen om zwaarwegende redenen beperkt kan worden. Situaties als die in Luttelgeest laten zien dat enige basiskennis over het noodrecht onder bijzondere omstandigheden geen overbodige luxe is. Zowel bij het bestuur, maar ook bij de politie die wordt ingezet ter handhaving van de openbare orde. Opdat men weet welke rechten ten grondslag liggen aan de perskaart die wordt getoond bij het rood-witte lint. <<

### Noten

- 1 Rechtbank Almelo, 07 juli 2004, ECLI:NL:RBALM:2004:AP8633
- 2 Rechtbank Amsterdam, 2 juni 2008, LJN: BD 2980.
- 3 <https://www.nvj.nl/nieuws/politie-schermt-moedwillig-ontruiming-koekamp-af>
- 4 Evaluatie Tentenkamp Ter Apel - “Een Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde” (2012) op <http://www.burgemeesters.nl/vlagtwedde>
- 5 Voor de volledige tekst, zie <http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/noodverordening>
- 6 Voor de volledige tekst, zie <http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/noodbevel>
- 7 Bezwaarschrift NVJ en Omroep Flevoland tegen noodbevel Luttelgeest, 4 februari 2016, <https://www.nvj.nl/nieuws/noodverordening-luttelgeest-buitenproportioneel>