



Een evaluatie van de persrichtlijn 2008

Onderzoekers

Otto Scholten
Bernadette Kester
Nel Ruigrok
Nadia Ismaïli
Mirjam Goudswaard

Voor meer informatie

Nel Ruigrok
→ 06 255 88 586
→ nel@nelruigrok.nl

Internet

→ www.nieuwsmonitor.net
→ Twitter: [@Nieuwsmonitor](https://twitter.com/Nieuwsmonitor)

In dit rapport wordt de Persrichtlijn 2008 geëvalueerd in de context van veranderingen in samenleving en journalistiek. De Persrichtlijn 2008 is een geactualiseerde versie van de eerste persrichtlijn, die in 2003 werd geïntroduceerd. De richtlijn is bedoeld om gerechten en journalisten duidelijkheid te verschaffen over wat zij van elkaar mogen verwachten en op zo voorwaarden te scheppen voor openbaarheid van rechtspraak. De media kunnen dan hun informatieve en controlerende functie zo optimaal mogelijk vervullen. De geactualiseerde versie van de Persrichtlijn 2003 kent twee duidelijke veranderingen.

- De Persrichtlijn 2008 biedt verslaggevers meer mogelijkheden om hun informatiefunctie te vervullen: de rollijsten worden gratis beschikbaar gesteld en het beleid ten aanzien van audiovisuele opnamen is verruimd.
- Vertegenwoordigers van de media krijgen meer inzicht in de belangenafweging als de rechter van de richtlijn afwijkt.

Een persrichtlijn functioneert niet in een maatschappelijk vacuüm. De Raad voor de rechtspraak achtte het daarom van belang dat de evaluatie niet alleen praktische knelpunten in de dagelijkse omgang tussen (pers)rechters, communicatieadviseurs en journalisten zou blootleggen. De onderzoekers zouden ook een poging moeten doen om in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen eventueel dieper liggende knelpunten in de verhouding tussen openbaarheid, rechtspraak en media te inventariseren. Om dit te realiseren bestaat het onderzoek uit drie deelstudies. Naast een *enquête* over de praktische werking van de Persrichtlijn, gehouden onder zowel medewerkers bij de gerechten – communicatieadviseurs en (pers)rechters – als journalisten, is een *inhoudsanalyse* uitgevoerd van de verslaggeving over drie rechtszaken die veel (media)aandacht hebben getrokken. Deze analyse geeft inzicht in de mate waarin de openbaarheid van de rechtspraak – en dan specifiek de gerechtelijke afdoening – terugkomt in de berichtgeving. Deze twee empirische studies worden voorafgegaan door een literatuurstudie. Dit overzicht geeft het bredere kader weer waarin de Persrichtlijn functioneert.

Rechtspraak en maatschappij

De Rechtspraak is onderdeel van de samenleving die aan continue verandering onderhevig is. Een belangrijke ontwikkeling die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan is die van een representatieve naar een *deliberatieve* democratie. In een dergelijke democratie wordt aan het publieke debat een centrale rol toegekend; in dat debat moeten burgers zich kunnen mengen. Informatie is hierbij cruciaal voor alle deelnemers. Met de gewijzigde visie op de democratie veranderde ook de opvatting over openbaarheid. In de representatieve democratie verschaft de overheid informatie wanneer burgers daarom vroegen, als was het een gunst. In de deliberatieve democratie beschouwen burgers de informatievoorziening als een recht waarop zij op ieder moment een beroep moeten kunnen doen.

Openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie impliceren een rol voor de massamedia. Zij zijn, als intermediair tussen overheid en burger, in deze deliberatieve democratie de recht opeisende partij. Ook het landschap van de massamedia zelf heeft de laatste

decennia drastische veranderingen ondergaan die zijn samen te vatten als *commercialisering* van de journalistiek en *digitalisering* van de informatievoorziening. Een gevolg van die commercialisering is de dominantie van het klantperspectief. De media richten zich steeds vaker op wat de mediaconsument wil horen, lezen of zien. De gevolgen van de digitalisering zijn dat de traditionele media nu hun nieuws (ook) via het internet verspreiden en dat veel nieuwe sites het licht zagen, waar (semi)journalistiek wordt bedreven en burgers via zogenaamde *social media* actief kunnen participeren in de nieuwsvoorziening. Dit alles zorgt voor een explosieve toename van de hoeveelheid informatie en de snelheid waarmee deze wordt verspreid. Een nieuwsfeit kan in *realtime* via het internet worden bekendgemaakt. Vooral als gevolg van de commercialisering is de vermaakfunctie toegenomen ten opzichte van de traditioneel zo centraal geachte informatie-, podium- en waakhondfunctie.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een dominante positie van media in onze samenleving, waarmee de 'medialogica' – het verschijnsel dat de inhoud en de toon van het publieke debat worden bepaald door de mogelijkheden en begrenzingen van de (nieuwe) media – steeds meer terrein wint. Dat werkt door in de verhouding tussen gevestigde instituten en media. De druk van concurrentie dwingt journalisten tot een jacht op onthullingen en primeurs waarmee zij kunnen 'scoren'. Als antwoord hierop ontwikkelen politici en politieke partijen nieuwe strategieën voor hun omgang met media. Het politieke debat vindt daardoor niet langer alleen plaats in de politieke arena, maar vooral ook in de media. Politici volgen niet meer alleen de politieke logica, met bijbehorende politieke spelregels, maar voegen zich naar de medialogica om kiezers te winnen, en steun te krijgen voor hun beleid.

Brengen we deze ontwikkelingen in verband met de Rechtspraak, dan zien we dat er een spanning is ontstaan tussen de verticale structuur die kenmerkend is voor gezag op basis van rationele argumentatie en de horizontale structuur van de samenleving die juist gelijkwaardigheid, zo niet gelijkheid, als kenmerk heeft. De rechter is in zijn rechtsprekende taak gebonden aan het rationele argumentatiekader zoals dit door de wetgever is geformuleerd. Dit wettelijke kader vormt de voorwaarde voor de rechtstatelijke legitimiteit van de rechtspraak; deze juridische spelregels kunnen in analogie met de politieke logica en medialogica worden gezien als de 'rechtspraaklogica'. Treedt de Rechtspraak buiten dit kader, dan verliest ze haar eigen basis.

Naast de rechtstatelijke legitimiteit heeft de Rechtspraak echter ook de democratische legitimiteit nodig. Ook de Rechtspraak krijgt immers te maken met een publiek dat gewend is aan een horizontale structuur van de samenleving. Zo betoogt Corstens, president van de Hoge Raad, dat het tijdperk van het natuurlijk of mythisch gezag voorgoed voorbij is; de samenleving accepteert niet langer onvoorwaardelijk de beslissingen van (straf)rechters. Via de media vragen burgers om meer transparantie en verantwoording. Hoewel het spreken van recht nog steeds alleen in de rechtszaal plaatsvindt, bemoeien grote groepen burgers zich met de zaak, vaak nog voordat het eigenlijke proces goed en wel is begonnen. Vooral burgerjournalisten en bezoekers van *social media* sites hebben weinig oog voor de rechtspraaklogica, vooral tijdens de periode die voorafgaat aan rechtszittingen. De spanning tussen rechtspraaklogica en medialogica komt treffend naar voren in (het aantasten van) zowel de onschuldpresumptie als het recht op bescherming van de privacy van verdachten. Binnen de rechtspraak zijn deze gegarandeerd, in de media wordt hier meer en meer aan getornd. Vooral in de verschillende social media lijkt het een volkssport om zoveel mogelijk persoonlijke gegevens van de verdachte te vinden en te verspreiden.

Voortvloeiend uit de literatuurstudie is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die de leidraad vormen voor een tweetal onderzoeken. Centraal staat de vraag in welke mate de Persrichtlijn bijdraagt aan de openbaarheid van rechtspraak. Hierbij hebben we openbaarheid gedefinieerd als de *beschikbaarheid* van informatie, de *toegankelijkheid* van deze informatie en de mate van *responsiviteit* van de rechtspraak. Met dit laatste wordt bedoeld de mate waarin de rechter zich rekenschap geeft van de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van de zaken waarin hij beslist. De onderzoeken bestaan uit een enquête onder gerechtsmedewerkers en journalisten en daarnaast een inhoudsanalyse van de berichtgeving over een drietal spraakmakende rechtszaken.

Bevindingen

De resultaten van de enquête zijn ondergebracht in hoofdstukken die elk een voorwaarde belichten waaraan openbaarheid van rechtspraak moet voldoen: beschikbaarheid van informatie, bereikbaarheid van persvoorlichters en toegankelijkheid van de rechtspraak in al haar facetten. Onder dat laatste aspect verstaan we niet alleen letterlijke toegang tot rechtszittingen en documenten, maar ook de begrijpelijkheid van wat binnen de procedure gebeurt, en gezegd of geschreven wordt. Daarnaast is onderzocht hoe voorlichters, rechters en verslaggevers oordelen over elkaars werkzaamheden.

→ Beschikbaarheid

De Persrichtlijn 2008 blijkt een duidelijke verbetering te zijn ten opzichte van de Persrichtlijn van 2003, als het gaat om de beschikbaarheid van informatie. Zo krijgt in 2010 de meerderheid van de journalisten (58%) de gevraagde informatie altijd of heel vaak op tijd. Slechts 9 procent geeft aan de informatie nooit tijdig te ontvangen; in 2003 was 84 procent van de journalisten uitgesproken ontevreden over dit punt.

Toch zijn er nog enkele knelpunten te constateren. Niet alle gerechten verstrekken de rollijsten gratis en de vonnissen zijn lang niet altijd op tijd beschikbaar. Ook bleek het niet altijd mogelijk dagvaardingen in te zien. Bij dit laatste past wel een kanttekening. De gerechten kunnen die alleen ter inzage leggen wanneer het OM deze beschikbaar stelt. Als dat niet op tijd gebeurt, kan een gerecht daar weinig aan doen.

Een andere uitkomst is dat de medewerkers van de afdelingen communicatie een meer centrale rol zijn gaan spelen in de informatieverstrekking, terwijl persrechters die rol minder zijn gaan vervullen. Om twee redenen is deze conclusie belangrijk. Communicatiemedewerkers zijn full-time professionals als het gaat om informatie verstrekken, zij worden geacht de taal van de media te verstaan. Voor persrechters daarentegen is voorlichting niet hun enige, zelfs niet hun hoofdtaak. Zij zijn per definitie minder beschikbaar, omdat ze ook rechter zijn. Dat journalisten ook vaker zaaksrechters direct benaderen, is begrijpelijk vanuit hun perspectief. Zij willen immers goed geïnformeerd zijn over een specifieke zaak om daarover zo adequaat mogelijk te berichten. Voor de niet mediagetrainde rechter kan het risicovol zijn journalisten te woord te staan.

Een derde punt betreft de beschikbaarheid van informatie over het procesdossier. Inzage hierin wordt gewenst door een duidelijke meerderheid (88%) van journalisten. Wettelijke bepalingen, juist met het oog op eerder genoemde onschuldpresumptie en de bescherming van de privacy,

verzetten zich hier echter tegen. De wens vanuit de journalistiek om inzage te krijgen in het procesdossier betekent overigens niet dat journalisten complete openheid van zaken beogen te gaan geven: een meerderheid van de ondervraagde journalisten (67%) is gekant zowel tegen het publiceren van de volledige naam van verdachten en slachtoffers als het publiceren van herkenbare foto's en audiovisuele opnames van de verdachte.

→ Bereikbaarheid

Vond in 2003 de meerderheid van de journalisten (67%) de bereikbaarheid van persvoorlichters ontoereikend, in 2010 is een even grote meerderheid (66%) juist tevreden over de mate waarin voorlichters bereikbaar zijn. Daarbij valt op dat de afdeling communicatie beter bereikbaar is dan de persrechters. Deze gegevens gelden de bereikbaarheid tijdens kantooruren. Gevraagd naar de bereikbaarheid buiten werktijd, geeft drie kwart van de journalisten aan absoluut niet tevreden te zijn. Aangezien de nieuwsvoorziening steeds meer een 24-uursaangelegenheid wordt, zal bereikbaarheid van de persvoorlichters buiten werktijd belangrijker worden.

→ Toegankelijkheid

De meeste journalisten (70%) zijn aanwezig bij de zitting van de zaak die zij verslaan. Het onderzoek toont aan dat de meerderheid van hen weet wat wel en niet is toegestaan, als het gaat om verslag doen van de zitting. Van de rechtbankverslaggevers vindt 43 procent de beperkingen die de persrichtlijn oplegt te stringent; bijna een op de vijf (19%) vindt dat expliciet niet.

Waar journalisten belang aan hechten is de toepassing van de regels over de apparatuur die is toegestaan in de rechtszaal. Drie kwart vindt dat gerechten dezelfde regels moeten hanteren en als dat niet kan, vindt een kwart van de journalisten dat de communicatie daarover duidelijk moet zijn. Omdat de Persrichtlijn 2008 niet voorziet in regels over het gebruik van Twitter en mogelijkheden om informatie via internet te verspreiden, is het vaak niet duidelijk of verslaggevers hiervan gebruik mogen maken.

De verruimde mogelijkheden voor audiovisuele verslaggeving mogen de *privacy* van de procesdeelnemers, in het bijzonder die van de verdachte(n) en slachtoffer(s), niet aantasten. Slechts een op de tien verslaggevers vindt dat de bescherming van de privacy van de verdachte en het slachtoffer verminderd is, terwijl de rest van hun collega's vindt dat deze nog even goed is of zelfs beter is geworden. Voorlichters en vooral rechters zijn echter een andere mening toegedaan; 22 respectievelijk 54 procent vindt dat de bescherming van de privacy van deze procesdeelnemers verslechterd is.

Omdat toegankelijkheid meer behelst dan het fysiek aanwezig mogen zijn bij een rechtszitting, is het van belang dat de *taal* waarin de juridische handelingen worden voltrokken (requisitoir, pleidooi, vonnissen) begrijpelijk is. Een opmerkelijke bevinding in het onderzoek uit 2003 was dat de helft van de journalisten het vonnis niet begreep. Het huidige onderzoek toont op dit punt een significante verbetering aan: een overgrote meerderheid (81%) van de journalisten zegt nu dat de vonnissen in begrijpelijke taal zijn gesteld.

→ Waardering verslaggeving

De berichtgeving in de diverse media is het terrein waarop de spanning tussen de medialogica en de rechtbanklogica voelbaar wordt. De commercialisering van de journalistiek maakt, zoals

gezegd, dat het perspectief van de klant belangrijker wordt. Dat perspectief is niet per definitie het perspectief van de medewerkers in de gerechten. Vanuit hun denkkader – de rechtspraaklogica – bezien verwondert het niet dat zij vinden dat de verslaggeving moet bijdragen aan meer begrip voor rechterlijke uitspraken. Verslaggevers noemen dat veel minder als een van hun taken. Voorlichters zijn niet heel tevreden, maar ook niet erg ontevreden over hoe verslag wordt gedaan van rechtszittingen. Rechters zijn over het algemeen niet erg te spreken over de kwaliteit van de rechtbankverslaggeving; vooral het gebrek aan juridische kennis en de onvolledigheid zijn voor hen bronnen van ergernis. Het meest tevreden of het minst ontevreden zijn ze over de schrijvende pers, wat overeenkomt met de bevindingen in eerder onderzoek; de televisieverslaggeving en vooral internetjournalistiek scoren in hun ogen slechter. Daar signaleren zij een gebrek aan 'kennis van zaken'.

→ Slotsom

Op de punten beschikbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid blijkt de Persrichtlijn 2008 als voorwaardenscheppend instrument te voldoen aan de beoogde doelstelling: journalisten beter in staat stellen informatie over de rechtspraak te ontsluiten. Deze geactualiseerde versie is een duidelijke verbetering van de versie van 2003. De belangrijkste knelpunten betreffen het gebrek aan uniforme interpretatie van de Persrichtlijn door de gerechten en het feit dat deze niet is toegesneden op nieuwe (media)technologische ontwikkelingen.

Wat het laatste punt betreft, gaat het niet alleen om technische voorzieningen, zoals de beschikbaarheid van stopcontacten voor het gebruik van laptop of de aanwezigheid van een goede internetverbinding. Een groter bezwaar is dat de Rechtspraak nog geen eenduidig en helder standpunt heeft ingenomen over de nieuwe mogelijkheden van verslaggeving als gevolg van technologische ontwikkelingen, zoals via Twitter en weblogs.

Inhoudsanalyse van de berichtgeving over drie zaken

Het doel van de Persrichtlijn is het scheppen van voorwaarden voor de openbaarheid van rechtspraak. Wat precies openbaar wordt gemaakt, bepalen de vertegenwoordigers van de media zelf; de pers heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. Om vast te stellen in hoeverre de informatie die de rechtspraak verschaft herkenbaar is in de rechtbankverslaggeving, is een inhoudsanalyse uitgevoerd van de berichtgeving over drie rechtszaken die veel media-aandacht hebben gekregen: de zaak Laura Dekker, ook bekend als 'het zeilmeisje' (familierecht), de zaak Benno L., de zwemleraar die werd veroordeeld wegens seksueel misbruik van minderjarige meisjes met een beperking (strafrecht) en de zaak Saban B., die veroordeeld was wegens vrouwenhandel, mishandeling en het leidinggeven aan een criminele organisatie en vluchtte tijdens een bijzonder verlof.

De centrale vraag waarop de analyse een antwoord geeft, luidt: in hoeverre klinkt de informatie die afkomstig is van de rechtspraak door in dagbladen, op televisie en op *social media* sites? De uitkomsten kunnen aanleiding geven tot reflectie op de wijze waarop gerechten de communicatie naar media (en publiek) verzorgen en in hoeverre zij erin slagen de openbaarheid van rechtspraak in termen van transparantie, responsiviteit en toegankelijkheid (nu in de zin van: begrijpelijkheid) te bewerkstelligen. Anders geformuleerd: in hoeverre is de openbaarheid van de rechtspraak terug te vinden in de berichtgeving?

Daartoe brengen we in kaart of in de berichtgeving de informatie van de rechtspraak is gebruikt, het proces navolgbaar is en in welke mate de rechter maatschappelijke opvattingen in zijn of haar overwegingen betreft.

Uit de analyse van de berichtgeving over de drie genoemde zaken blijkt dat de transparantie, responsiviteit en toegankelijkheid van de rechtspraak daarin wel degelijk herkenbaar zijn. De informatie afkomstig van rechtspraak.nl wordt gebruikt in de artikelen, zij het dat de journalisten deze informatie inbedden in een eigen verhaal dat uiteraard niet altijd overeenkomt met de juridische precisie van een vonnis. Sowieso is er in de berichtgeving vaak geen sprake van verslaggeving over het verloop van de procedure. Wat de navolgbaarheid van het proces betreft ligt de focus vooral op de fase die voorafgaat aan het eigenlijke proces. Wanneer die ontbreekt, zoals bij de zaak Laura Dekker, die geen strafzaak was, krijgt de fase van de uitspraak meer aandacht. In de zaak Laura Dekker zien we meer aandacht in de media voor het standpunt en de inbreng van de verdediging dan in de beide andere zaken. Daar komen (vertegenwoordigers van) de verdachten aanzienlijk minder aan het woord. Dit geldt sterker voor de berichtgeving op televisie dan die in de dagbladen. Binnen de dagbladen is een verschil waar te nemen tussen de 'kwaliteitskranten', *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en *Trouw* en de populaire en gratis kranten, *De Telegraaf*, *Metro*, *Spits* en *De Pers*. De eerste groep dagbladen vertoont een meer evenwichtig beeld wat betreft aandacht voor de direct betrokkenen – zowel de professionele als de niet professionele – bij de rechtszaak dan de andere dagbladen. In de gratis dagbladen krijgt de rechter (het vonnis) veel aandacht, terwijl de officier van justitie (tenlastelegging) en vooral de verdediging aanzienlijk minder in de schijnwerper staan.

In de fase van de gerechtelijke uitspraak zien we soms dat sommige stukken uit vonnissen letterlijk worden overgenomen in de dagbladen. Rechters worden geciteerd, of informatie uit de vonnissen wordt overgenomen en ook (uitspraken van) andere medewerkers van gerechten vinden we af en toe terug in de berichtgeving. Journalisten vergroten op deze manier de transparantie en openbaarheid van de rechtspraak.

Overwegingen in het vonnis waarbij de rechters blijk geven aandacht te hebben geschonken aan meningen en gevoelens die leven in de samenleving, vinden ook – zij het mondjesmaat – hun weg in de berichtgeving. Hier traceren we de responsiviteit van de rechtspraak in de berichtgeving. Wel zien we een duidelijk onderscheid tussen de verschillende media. In dagbladen zien we meer terug van die responsiviteit dan in de televisieverslaggeving, en binnen de dagbladen sterker bij de traditionele 'kwaliteitskranten' *de Volkskrant*, *Trouw* en *NRC Handelsblad*, dan bij de gratis dagbladen en *De Telegraaf*. Ook geven de kwaliteitskranten meer analyses en achtergronden, waarin ook aandacht is voor de officiële documenten van de gerechten. In die zin bevestigt de analyse van deze cases de bevindingen uit een eerder uitgevoerd en breder opgezet onderzoek naar de rechtbankberichtgeving in de Nederlandse dagbladen in het jaar 2010.

Opgemerkt wordt wel dat deze blijken van transparantie, openbaarheid en responsiviteit van de rechtspraak in de berichtgeving eerder uitzondering dan regel zijn – slechts spelden in een hooiberg van informatie over de rechtszaken. Daarnaast blijkt ook dat wanneer heldere informatievoorziening vanuit de rechtbank ontbreekt, deze leemte gevuld wordt door de journalisten zelf of door experts die door hen worden geïnterviewd.

De artikelen waarin sprake is van sporen van transparantie en responsiviteit vallen dus vaak in het niet bij de enorme hoeveelheid nieuwsberichten over de zaak die in de fase voor de terechtzitting en uitspraak verschenen zijn. Uiteraard is dat in de eerste fase van een zaak het geval, omdat het proces dan nog moet beginnen. Hier zien we ook een belangrijke rol van de social media, die door burgers gebruikt worden als uitlaatklep om hun ongenoegen over de verdachte en de rechtspraak te uiten. Vooral in de zaken Benno L. en Saban B. was dit het geval.

Zien we bij de dagbladen nog enige continuïteit en follow up in de berichtgeving, de social media vertonen vooral nieuwspieken; de eerste fase is daarbij doorgaans de belangrijkste, gevolgd door de fase van de uitspraak. Dat is het moment waarop het publiek wederom zijn ongenoegen uit over de zaak zelf, maar ook over de procedure als geheel. Voor hen die actief zijn op social media is in de eerste fase van het proces het vonnis vaak geveld, zo zagen we. Wanneer de rechter ook zo ver is, betekent dit voor hen slechts een nieuw moment om hun ongenoegen te uiten over de inmiddels uitgesproken – veelal te soft beoordeelde – sanctie of beslissing. Deze zogenaamde trial by media zien we duidelijk in de zaak Benno L. Er is een sterke focus op de eerste fase van het proces. Bij de televisieberichtgeving vinden we een kwart van de totale aandacht voor de zaak Benno L. tijdens deze eerste fase, tegenover 10 procent van de berichtgeving in de dagbladen. De social media spannen de kroon, zeker Fok.nl en GeenStijl.nl: Benno L. was al veroordeeld in deze media, voordat het proces begon.

De beslissing van het gerechtshof in Arnhem om de voorlopige hechtenis van Saban B. te schorsen viel onder 'het geheim van de raadkamer' en riep op zichzelf geen commotie op. Die ontstond pas toen Saban B. tijdens zijn verlof de benen nam. Een reactie van het gerechtshof in Arnhem bleef aanvankelijk uit. Bij gebrek aan een toelichting over het hoe en waarom van het besluit van het hof, vulden de dagbladen het informatievacuüm met veronderstellingen over de beweegredenen van het gerechtshof. Van transparantie en navolgbaarheid was ruim een week lang geen sprake, met als gevolg dat de democratische legitimiteit van het besluit om de voorlopige hechtenis te schorsen – als we afgaan op de berichtgeving – geheel ontbrak en een negatief beeld van de rechtspraak naar voren kwam. Dat werd nog versterkt door de ruime aandacht in de media voor wat Saban B. zoal misdaan zou hebben.

Maatschappelijke ontwikkelingen en een gewijzigd medialandschap

Om openbaarheid van rechtspraak te realiseren en verantwoording af te leggen over haar handelen heeft de Rechtspraak de media nodig als intermediair. De Persrichtlijn 2008 blijkt beter dan die uit 2003 in staat om de voorwaarden te scheppen voor de media om hun informatieve en controlerende functie te vervullen. Aan de (facilitaire) randvoorwaarden is tot op grote hoogte voldaan. Toch zijn er nog knelpunten te zien in de samenwerking tussen de media en de Rechtspraak. Zo is de Persrichtlijn nog onvoldoende toegesneden op de mate en het tempo waarin nieuwe technologie zich aandient en wordt gebruikt door de media. Apparatuur en technieken die journalisten dagelijks gebruiken, zijn in de rechtszaal nog vaak taboe of het is onduidelijk wat verslaggevers er mee mogen doen. Dit leidt tot frictie tussen de journalistiek en de Rechtspraak.

Uit de literatuurstudie komen verder knelpunten naar voren die de reikwijdte van een persrichtlijn te boven gaan, maar die vanuit het perspectief van een deliberatieve democratie wel afbreuk doen aan de openbaarheid van de rechtspraak. In de eerste plaats wordt een toenemend aantal zaken afgehandeld via buitengerechtelijke afdoening. Het ontbreken van een terechtzitting be-

perkt de openbaarheid in feite tot de schikking of transactie; de daaraan voorafgaande procedure onttrekt zich aan de openbaarheid en daarmee aan publieke oordeelsvorming.

Een tweede knelpunt doet zich voor door de opkomst van burgerjournalistiek en de nieuwe communicatietechnologie. Er is geen eenduidig antwoord op de vraag wie wel en wie niet als journalist beschouwd dient te worden en daarmee op de vraag wie toegang heeft tot de faciliteiten waar journalisten op grond van de persrichtlijn aanspraak op kunnen maken.

Dit tweede knelpunt maakt duidelijk dat de Rechtspraak zich geplaatst ziet voor een aantal principiële vraagstukken die zich aandienen als gevolg van veranderingen in de samenleving en het medialandschap. Om deze vraagstukken te duiden en hierop een antwoord te formuleren, is het goed dat de Rechtspraak zich realiseert dat zij dient te voldoen aan zowel de eisen van democratische legitimiteit als aan de eisen van rechtstatelijke legitimiteit. Vanuit de eisen voortvloeiend uit de 'rule of law' dient het proces volgens de 'regels van het spel' te verlopen. Dit houdt onder andere in dat de rechten van de justitiabelen worden gewaarborgd (waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het hanteren van de onschuldpresumptie met betrekking tot de verdachten van een strafbaar feit). Aan de andere kant vereist de democratische legitimiteit dat de rechtspraak openbaar is en burgers zich een oordeel kunnen vormen over de mate waarin de rechtspraak functioneert volgens de eerder genoemde spelregels.

Tegen de achtergrond van het voorgaande zijn twee toekomstscenario's mogelijk.

1. De Rechtspraak blijft vasthouden aan de huidige criteria om te bepalen wie aanspraak kan maken op de faciliteiten van de persrichtlijn.
2. De Rechtspraak gaat als uitgangspunt hanteren dat iedereen als (burger)journalist aanspraak kan maken op de faciliteiten van de persrichtlijn.

Het eerst scenario maakt het voor de Rechtspraak mogelijk om enigszins controle te houden over de informatievoorziening. Zeker bij geruchtmakende zaken kan het voor de gang van zaken binnen de rechtspraak van belang zijn controle te houden op de naleving van de persrichtlijn en alleen vertegenwoordigers van de media toegang te geven tot de faciliteiten. Het nadeel daarvan is dat in het huidige medialandschap veel professionele freelance journalisten werkzaam zijn. Zij kunnen gemakkelijk buiten deze regeling vallen, waardoor de Rechtspraak niet slaagt in haar streven optimale openbaarheid en transparantie te betrachten. Kortom: de Rechtspraak dient een standpunt te bepalen over wie zich kwalificeert als journalist en daarmee aanspraak kan maken op de faciliteiten zoals die worden geboden via de Persrichtlijn 2008.

Vanuit het perspectief van democratische legitimiteit dient 'openbaarheid van rechtspraak' zo ruimhartig mogelijk te worden uitgelegd. Dit zou betekenen dat het tweede scenario (waarin iedereen toegang heeft tot de faciliteiten) de voorkeur verdient. Het nadeel van deze oplossing is echter dat, zeker bij geruchtmakende zaken, niet alleen de beroepsverslaggevers, maar ook allerlei burgerjournalisten naar de zitting komen om over deze zaken te berichten, waardoor de verslaggeving aan kwaliteit inboet. De medialogica kan zo de overhand krijgen boven de rechtspraaklogica, wat ertoe kan leiden dat de rechtstatelijke legitimiteit van de rechtspraak in gevaar komt. De informatievoorziening wordt dan deels verzorgd door (burger)journalisten die zich mogelijk minder rekenschap (zullen) geven van de onschuldpresumptie. Dat valt nu al te

zien op diverse social media. De keuze voor deze optie houdt het serieuze risico in *tabloid justice* te bevorderen, waarin de privacy van justitiabelen wordt geschonden en verdachten als schuldig worden gepresenteerd nog voor het proces is begonnen.

De Persrichtlijn is goed beschouwd ook niet het kader waarbinnen dergelijke principiële beslissingen genomen kunnen worden; die betreffen het totale mediabeleid. Het onderhavige onderzoek geeft wel aanleiding om ten aanzien van dat beleid enkele punten te overwegen:

- Vanuit de Rechtspraak kan een proactief mediabeleid duidelijk maken wat de rechtsstatelijke eisen die aan de rechtspraak worden gesteld impliceren en welke gevolgen dat heeft voor de grenzen van de openbaarheid tijdens de verschillende fasen van een rechtszaak. Door persberichten over mediagevoelige rechtszaken uit te geven of persconferenties te organiseren waarin de (pers)rechter de media te woord staat, kan voorzien worden in de behoefte van de media aan informatie over zaken waarbij live verslaggeving schade berokkent aan betrokkenen.
- Een overgrote meerderheid van de journalisten blijkt voorstander te zijn van inzage in het procesdossier, een nog grotere meerderheid van de rechters is tegen. Hoewel er een goede reden bestaat om het procesdossier gesloten te houden – de bescherming van de privacy van betrokkenen –, kan de vraag gesteld worden of het verbod de vrijheid van nieuwsgaring niet onnodig sterk inperkt. Controle op de rechtspraak kan door het verbod worden bemoeilijkt, zeker wanneer procesdeelnemers selectief gedeelten uit het dossier 'lekker'.
- Vanuit de Rechtspraak kan een mediabeleid worden ontwikkeld waarbij rechters vaker deelnemen aan publieke debatten die de praktijk van de rechtspraak raken. De berichtgeving over mediagevoelige zaken in dagbladen, op radio, televisie en internetplatforms kan nauwkeurig worden gevolgd, en deze gegevens kunnen teruggekoppeld worden aan de rechterlijke macht. Op deze manier kan de Rechtspraak bevorderen dat rechters zich meer bewust worden van beeldvorming.