

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 9 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 mei 2013, no. 13.001087, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

*Het wetsvoorstel strekt tot de invoering in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (hierna: Wiv 2002) van een rechterlijke toets voorafgaand aan de toepassing van bijzondere bevoegdheden op grond van de Wiv 2002 jegens een journalist, indien die toepassing gericht is op het onthullen van de bron van de journalist. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 22 november 2012 in de zaak *De Telegraaf/Nederland*.² Het EHRM overwoog in die uitspraak dat het optreden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) niet aan de door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vereiste kwaliteitseisen*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*).

voldeed, aangezien in vorenbedoelde rechterlijke toetsing voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden niet was voorzien.

In de adviesaanvraag is de Afdeling advisering verzocht in het bijzonder in te gaan op het verschil in reikwijdte tussen het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot vastlegging van het recht op bronbescherming (hierna: wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken),³ welk wetsvoorstel gelijktijdig aan de Afdeling is voorgelegd. De Afdeling brengt heden in beide zaken advies uit.

De Afdeling advisering onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. Onderdeel A van het advies heeft betrekking op beide wetsvoorstellen en is in beide adviezen gelijklopend. In onderdeel A beantwoordt de Afdeling de door de regering gestelde vraag naar de reikwijdte van beide wetsvoorstellen in het licht van artikel 10 EVRM. Zij komt daarin tot de conclusie dat de bescherming in beide wetsvoorstellen beperkt dient te blijven tot journalisten in de aldaar beschreven zin. In onderdeel B maakt de Afdeling een opmerking over het begrip «bron» die specifiek betrekking heeft op het onderhavige wetsvoorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 2013, nr. 13.001087, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet tot 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 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 augustus 2013, nr. W04.13.0151/I, bied ik U hierbij aan.

A. Reikwijdte recht op bronbescherming

1. Context

Artikel 10 EVRM beschermt de vrijheid van meningsuiting. In de rechtspraak van het EHRM wordt deze vrijheid beschouwd als een van de grondslagen van de democratische samenleving. Zij omvat mede de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen en te vergaren. In dat verband komt aan de pers volgens het EHRM bijzondere betekenis toe. De taak van de pers is het informeren van het publiek over onderwerpen van publiek belang, zij heeft de vitale rol van «public watchdog».⁴ De

³ Zaak W03.13.0152/II.

⁴ «Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society (...) Freedom of expression, as enshrined in Article 10 (art. 10), is subject to a number of exceptions which, however, must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established. These principles are of particular importance as far as the press is concerned. Whilst it must not overstep the bounds set, not only does the press have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of «public watchdog.» EHRM 26 november 1991, nr. 13 585/88, (*Observer and Guardian/VK*), § 59. De rol van de pers wordt in samenhang gezien met het recht van het publiek om geïnformeerd te worden. EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, (*Sunday Times/VK*), § 65.

persvrijheid brengt rechten en plichten met zich.⁵ Het EHRM overweegt in zijn jurisprudentie dat de journalist de bescherming van artikel 10 EVRM toekomt op voorwaarde dat hij te goeder trouw handelt met het oog op de verstrekking van correcte en betrouwbare informatie. Zijn handelen dient in overeenstemming te zijn met de journalistieke ethiek.⁶ Voor zover deze eisen in de rechtspraak nader worden ingevuld, gebeurt dit op een globaal niveau.

*Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat artikel 10 EVRM in beginsel het recht omvat voor journalisten om hun bronnen geheim te houden. Zonder die bescherming zouden bronnen ervan kunnen worden afgeschrikt om met de pers samen te werken bij het informeren van het publiek over zaken van publiek belang.⁷ Gelet op het belang van de persvrijheid in een democratische samenleving en het mogelijke «chilling effect» dat een maatregel gericht op onthulling van een journalistieke bron op de uitoefening van die vrijheid kan hebben, heeft het EHRM in Goodwin/VK overwogen dat een zodanige maatregel niet verenigbaar is met artikel 10 EVRM, tenzij die maatregel wordt gerechtvaardigd door een zwaar(der)wegend algemeen belang («an overriding requirement in the public interest»).*⁸ *Het laatste impliceert dat het recht op bronbescherming niet absoluut is; in bepaalde gevallen wegen andere belangen, zoals de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de nationale veiligheid,⁹ zwaarder.*

In recentere rechtspraak heeft het EHRM het recht op bronbescherming nader ingevuld. Dit betreft met name de noodzaak van een voorafgaande toets door een rechter of een ander onafhankelijk en onpartijdig besluitvormend¹⁰ orgaan bij maatregelen die strekken tot onthulling van

⁵ Dit blijkt ook uit het tweede lid van artikel 10 EVRM: «daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt». «The press plays an essential role in a democratic society. Although it must not overstep certain bounds, in particular in respect of the reputation and rights of others and the need to prevent the disclosure of confidential information, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest.» EHRM 21 mei 1999, nr. 29183/95, (*Fressoz and Roire/Frankrijk*), § 45 en 54.

⁶ «Hence, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith and on an accurate factual basis and provide reliable and precise information in accordance with the ethics of journalism.» EHRM 10 december 2007, nr. 69698/01, (*Stoll t. Zwitserland*), § 103.
De Afdeling gaat op de journalistieke ethiek nader in in punt 2.

⁷ «Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom (...) Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest. As a result the vital public-watchdog role of the press may be undermined and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected.» EHRM 27 maart 1996, nr. 17488/90, (*Goodwin/VK*), § 39. EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*), § 127.

⁸ Deze rechtsopvatting van het EHRM in de zaak *Goodwin/VK* wordt in tal van latere uitspraken bevestigd. Zie o.m. EHRM 22 november 2007, nr. 64752/01, (*Voskuil/ Nederland*), EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*). In de Nederlandse rechtspraak is het recht op bronbescherming bevestigd. Zie HR 10 mei 1996, NJ 1996, 578.

⁹ «The Court is well aware that it may be impracticable for the prosecuting authorities to state elaborate reasons for urgent orders or requests. In such situations an independent review carried out at the very least prior to the access and use of obtained materials should be sufficient to determine whether any issue of confidentiality arises, and if so, *whether in the particular circumstances of the case the public interest invoked by the investigating or prosecuting authorities outweighs the general public interest of source protection*». EHRM (GK), 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma/Nederland*), § 91. Het EHRM noemt voorts de volgende belangen: «the interests of national security» en «maintaining the authority of the judiciary». EHRM 26 november 1991, nr. 13 585/88, (*Observer and Guardian/VK*), § 59.

¹⁰ Het betreft een bindende beslissing.

journalistieke bronnen.¹¹ In *Sanoma/Nederland* concludeert het EHRM tot schending van artikel 10 EVRM wegens het ontbreken van onafhankelijke en bindende toets in vorenbedoelde zin ingeval van inbeslagname van journalistiek materiaal.¹² In *De Telegraaf/Nederland* oordeelt het EHRM dat artikel 8 en 10 EVRM zijn geschonden onder meer vanwege het feit dat de *Wiv 2002* geen onafhankelijke en bindende toets bevat voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten met het oog op het onthullen van hun bronnen.¹³

De vraag of het recht op journalistieke bronbescherming in de wet moet worden vastgelegd, is al langer onderwerp van discussie.¹⁴ De regering heeft zich tot begin 2007 bij herhaling op het standpunt gesteld dat de jurisprudentie van het EHRM over journalistieke bronbescherming duidelijk en toepasbaar is, waardoor een wettelijke verankering daarvan onvoldoende meerwaarde zou hebben.¹⁵ Naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM *Voskuil/Nederland*,¹⁶ waarin het EHRM concludeerde tot schending van artikel 10 EVRM door Nederland, heeft de Minister van Justitie toegezegd een wettelijke regeling inzake het verschoningsrecht van journalisten voor te bereiden.¹⁷ Met het voortzetten van de wetgevingsprocedure is gewacht totdat een nieuwe EHRM-rechtspraak was geweest. Zoals hiervoor al aangegeven blijkt daaruit dat voor maatregelen die een inbreuk vormen op de journalistieke bronbescherming een voorafgaande onafhankelijke en bindende toetsing is vereist. Beide wetsvoorstellen zijn een reactie op de EHRM-rechtspraak.

2. Kring van beschermingsgerechtigden

Met het oog op de rechtszekerheid is van belang om vast te stellen wie een aanspraak op bronbescherming toekomt. Voor zover het gaat om journalisten merkt de Afdeling op dat deze geen gesloten beroepsgroep vormen zoals advocaten, notarissen of artsen. De toegang tot de journalistiek is niet aan wettelijke beroepsvereisten gebonden. Er is geen lidmaatschap van een beroepsvereniging vereist en er bestaat geen wettelijk tuchtrecht. Het staat een ieder vrij zich journalist te noemen. Het begrip «journalist» is dan ook naar Nederlands recht geen vastomlijnd begrip.

¹¹ «(...)the guarantee of review by a judge or other independent and impartial decision-making body.» EHRM (GK), 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma/Nederland*), § 90. «Prior review by an independent body with the power to prevent or to terminate it.» EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*), § 100.

¹² De zaak *Sanoma/Nederland* betrof een bevel tot gedwongen afgifte van journalistiek materiaal (foto's van een illegale autorace), met informatie die identificatie van journalistieke bronnen mogelijk maakte. Volgens het EHRM leidt het bevel tot uitlevering van journalistiek materiaal tot een inbreuk op het recht van verzoeker om informatie te ontvangen en mee te delen in de zin van artikel 10 EVRM. Gezien het essentiële belang voor de persvrijheid van bescherming van journalistieke bronnen en informatie die tot hun onthulling kan leiden, moet elke beperking van dat recht vergezeld gaan van procedurele beschermingsmaatregelen passend bij het belang van het beginsel dat in het geding is. De belangrijkste van deze maatregelen is volgens het EHRM de garantie van toetsing door een rechter (of ander onafhankelijk en neutraal besluitvormend orgaan) die beoordeelt of een «requirement in the public interest overriding the principle of protection of journalistic sources exists prior to the handing over of such material.» EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03, (*Sanoma/Nederland*).

¹³ EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*).

¹⁴ Zie voor een kort overzicht memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 1. Inleiding.

¹⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 82 en nr. 117 en Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 7.

¹⁶ Het EHRM concludeert in *Voskuil/Nederland* tot schending van artikel 10, omdat het belang van de Nederlandse regering bij het kennen van de identiteit van de bron van de journalist Voskuil niet opwoog tegen het belang van de journalist om die bron niet te onthullen.

¹⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 104. blz. 7.

Ook uit de rechtspraak van het EHRM over artikel 10 EVRM kan niet zonder meer worden afgeleid wie als «journalist» moet worden aangemerkt. Opmerking verdient dat de jurisprudentie van het Hof over bronbescherming tot nog toe slechts personen betreft die in beroepsmatige zin journalistieke werkzaamheden verrichten.¹⁸ Deze rechtspraak biedt een aantal aanknopingspunten die voor een definitie van het begrip «journalist» van belang zijn.

In de eerste plaats is van belang dat het EHRM met het oog op de uitoefening van de persvrijheid in verschillende arresten de nadruk erop heeft gelegd dat journalisten overeenkomstig de journalistieke ethiek dienen te handelen.¹⁹ In de context van journalistieke bronbescherming heeft het EHRM in de zaak *De Telegraaf/Nederland* deze eisen uitdrukkelijk bevestigd.²⁰ In een wereld waarin individuen steeds meer informatie voorgeschoteld krijgen, zowel via traditionele als digitale kanalen, acht het EHRM naleving van journalistieke ethiek belangrijker.²¹ Het gaat volgens de rechtspraak om algemene verplichtingen van zorgvuldige, objectieve en evenwichtige berichtgeving²² en verplichtingen tot waarheidsvinding en verificatie.²³ De vraag hoe nader vorm moet worden gegeven aan objectieve en evenwichtige berichtgeving varieert volgens het EHRM per informatiemedium en dient door de pers zelf te worden beantwoord en niet door het EHRM of de nationale rechter.²⁴

Het voorgaande betekent dat hoewel journalisten geen gesloten beroepsgroep vormen, het EHRM kennelijk wel uitgaat van een groep personen die handelt volgens gemeenschappelijke standaarden. Een journalist kan alleen een beroep doen op artikel 10 EVRM (met inbegrip van bronbescherming) indien hij aan die standaarden voldoet. In de rechtspraak van het EHRM zijn die standaarden evenwel niet duidelijk omschreven.

Daarnaast sluit het EHRM in zijn rechtspraak²⁵ aan bij Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa.²⁶ In deze aanbeveling over de journalistieke bronbescherming wordt de volgende definitie gegeven van het begrip «journalist»: «any natural or legal person who is regularly or professionally engaged in the collection and dissemination of information to the public via any means of mass communication»²⁷

Hieruit mag worden afgeleid dat hieronder in elk geval degenen vallen die het beroep van journalist uitoefenen als hoofdbetrekking. Over het begrip *regularly or professionally engaged* zegt de toelichting bij de aanbeveling

¹⁸ Gedoeld wordt op personen die beroepsmatig dan wel regelmatig tegen een bepaalde vorm van tegenprestatie journalistieke werkzaamheden verrichten. Daaronder valt ook een stagiaire (*Goodwin/VK*).

¹⁹ EHRM 10 december 2007, nr. 69698/01, (*Stoll t. Zwitserland*), § 103.

²⁰ «Article 10 protects a journalist's right – and duty – to impart information on matters of public interest provided that he is acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism». EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*), § 126.

²¹ EHRM 10 december 2007, nr. 69698/01, (*Stoll t. Zwitserland*), § 104.

²² EHRM 2 mei 2000, nr. 26132/95, (*Bergens Tidende/Noorwegen*), § 57.

²³ EHRM (GK) 17 december 2004, nr. 49017/99, (*Pedersen en Baadsgaard/Denemarken*), EHRM 1 maart 2007, nr. 510/04, (*Tønsberg s Blad AS en Haukom/Noorwegen*).

²⁴ «The methods of objective and balanced reporting may vary considerably, depending among other things on the medium in question; it is not for the Court, any more than it is for the national courts, to substitute its own views for those of the press as to what techniques of reporting should be adopted by journalists.» EHRM 2 mei 2000, nr. 26132/95, (*Bergens Tidende/Noorwegen*), § 57.

²⁵ Zie o.a. EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*), EHRM (GK), 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma/Nederland*), EHRM 22 november 2007, nr. 64752/01, (*Voskuil/Nederland*).

²⁶ Zie <[www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(2000\)007&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(2000)007&expmem_EN.asp)>

²⁷ Appendix to Recommendation No. R (2000) 7, Principles concerning the right of journalists not to disclose their sources of information, Definitions, onder a.

verder: «The MM-S-HR [Group of Specialists on media law and human rights] was of the opinion that a certain occupational tendency should be required, i.e. a journalist typically works regularly and receives some form of remuneration for his or her work. Therefore, the Recommendation uses the terms «regularly or professionally engaged».²⁸

Uit deze toelichting volgt dat «regularly or professionally engaged» aldus moet worden opgevat dat het gaat om personen die beroepsmatig dan wel regelmatig en tegen «some form of remuneration» zich bezighouden met de verzameling en verspreiding van informatie voor het publiek via een middel van massacommunicatie. De Afdeling leidt uit de woorden «some form of remuneration» af dat dit betreft een tegenprestatie of beloning, hetgeen ruimer dient te worden opgevat dan een financiële vergoeding. Te denken valt aan bepaalde voorzieningen of faciliteiten die als tegenprestatie voor de verrichte journalistieke werkzaamheden aan de betrokkene worden verstrekt.

De toelichting bij de aanbeveling vermeldt voorts dat het begrip «regularly or professionally engaged» journalisten die freelance of part-time werken, aan het begin van hun professionele carrière zijn of gedurende een bepaalde periode aan een onafhankelijk onderzoek werken, mede omvat. Professionele accreditatie of lidmaatschap is niet nodig.

Resumerend stelt de Afdeling vast dat uit de rechtspraak van het EHRM over artikel 10 EVRM niet zonder meer kan worden afgeleid welke categorie van personen een beroep kan doen op bronbescherming. Wel is duidelijk dat het EHRM dat beroep tot dusverre alleen heeft gehonoreerd in gevallen waarin maatregelen waren genomen tegen personen die in beroepsmatige zin journalistieke werkzaamheden verrichten.²⁹ Daarbij gaat het EHRM er klaarblijkelijk van uit dat het hier gaat om een beroepsgroep die gebonden is aan gemeenschappelijke standaarden van beroepsethiek. Voorts verwijst het EHRM naar Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa. In deze aanbeveling wordt bronbescherming alleen toegekend aan personen die beroepsmatig dan wel regelmatig en tegen een bepaalde tegenprestatie zich bezighouden met de verzameling en verspreiding van informatie voor het publiek via een middel van massacommunicatie.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de reikwijdte van beide wetsvoorstellen.

3. Verschil in reikwijdte tussen wetsvoorstellen

In de adviesaanvraag is aan de Afdeling advisering verzocht in het bijzonder in te gaan op het verschil in reikwijdte tussen het voorstel bronbescherming in strafzaken en het voorstel van wet tot wijziging van de Wiv 2002. De Afdeling constateert dat het laatstgenoemd wetsvoorstel uitgaat van een beperkter begrip van de kring beschermingsgerechtigden dan het voorstel bronbescherming in strafzaken. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wiv 2002 wordt de bronbescherming beperkt tot «journalisten». Het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken kent een ruimer bereik in die zin dat naast «journalisten» tevens «publicisten» binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

²⁸ Explanatory Memorandum bij de Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa, onder II. Commentary, Definitions, a. Journalist.

²⁹ Gedoeld wordt als vermeld op personen die beroepsmatig dan wel regelmatig tegen een bepaalde vorm van tegenprestatie journalistieke werkzaamheden verrichten.

Het verschil in reikwijdte wordt in beide voorstellen als volgt gemotiveerd. Volgens de toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wiv 2002 is het voor een heldere uitvoeringspraktijk voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten noodzakelijk een zo duidelijk mogelijk wettelijk kader vast te stellen. Bij de toepassing van de Wiv 2002 – anders dan in het geval van strafvordering waarin de publicatie veelal al heeft plaatsgevonden – gaat het, zo stelt de toelichting, om situaties waarin van een publicatie nog geen sprake hoeft te zijn en daarom geen misverstand mag bestaan over de vraag wie als journalist of als relevante bron moet worden aangemerkt.³⁰

In de aanbiedingsbrief bij het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken wordt het verschil in reikwijdte als volgt toegelicht: «Het verschil is gebaseerd op de specifieke doeleinden die bij toepassing van bevoegdheden respectievelijk in de Wiv 2002 en in het Wetboek van Strafvordering aan de orde zijn. Bij de uitvoering van de Wiv 2002 gaat het om normering van de toepassing van bijzondere bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tegen journalisten. Bij de aanpassing van het Wetboek van Strafvordering gaat het om de vraag wanneer aanspraak kan worden gemaakt op het recht op bronbescherming naar aanleiding van publicaties met consequenties voor de derde die de gegevens heeft verstrekt. Het zwaartepunt ligt daarbij meer op de publicatie, de wijze van nieuwsgaring en de functie daarvan in het publieke debat en niet op de kwaliteit van degene die gepubliceerd heeft.»

De Afdeling stelt vast dat in beide wetsvoorstellen de bronbescherming als bedoeld in artikel 10 EVRM centraal staat. De rechtspraak van het EHRM ter zake vormt ook de directe aanleiding voor beide wetsvoorstellen. Naar het oordeel van de Afdeling vindt het verschil in reikwijdte zoals toegelicht in beide wetsvoorstellen, in deze rechtspraak geen steun. Het stadium waarin bevoegdheden worden toegepast en met name de vraag of reeds sprake is van een publicatie, is in de rechtspraak tot dusverre geen relevante factor gebleken voor het bepalen van de reikwijdte van het recht op bronbescherming. In De Telegraaf/Nederland overweegt het EHRM dat bronbescherming (ook) aan de orde is wat betreft «the unpublished content of the information provided by a source to a journalist».³¹

De Afdeling onderkent dat indien reeds sprake is van een publicatie eenvoudiger kan worden vastgesteld of de persoon en de publicatie voldoen aan de door het EHRM gestelde criteria. Het criterium van het al dan niet aanwezig zijn van een publicatie kan naar het oordeel van de Afdeling echter geen doorslaggevend criterium zijn voor het ruimer of beperkter toekennen van bronbescherming aan personen. Bij beide wetsvoorstellen gaat het om de normering van bevoegdheden die kunnen raken aan het belang van de persvrijheid met inbegrip van de bronbescherming. In beide gevallen is ook van belang om met het oog op een heldere uitvoeringspraktijk tot een zo duidelijk mogelijk wettelijk kader te komen. Het laatste geldt niet alleen voor beide wetten afzonderlijk maar ook voor het wettelijke systeem als geheel en de beide regelingen in hun onderlinge samenhang. Uit dit oogpunt acht de Afdeling het ongewenst dat voor beide wetten verschillende regimes gelden.

³⁰ Memorie van toelichting op het voorstel van wet tot wijziging van de Wiv 2002, par. 2, Artikel 10 EVRM en het recht op journalistieke bronbescherming, laatste tekstblok.

³¹ EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, (*De Telegraaf/Nederland*), § 86. Vgl. Explanatory Memorandum bij de Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa, onder II. d, Information identifying a source, 18. onder iii.

Gelet op het vorenstaande is een verschil in reikwijdte ten aanzien van de groep beschermingsgerechtigden in beide wetsvoorstellen, naar het oordeel van de Afdeling ongewenst. Voor beide voorstellen dient dezelfde reikwijdte te gelden.

A. Reikwijdte recht op bronbescherming

1. Context

2. Kring van beschermingsgerechtigden

3. Verschil in reikwijdte tussen beide wetsvoorstellen

In de adviesaanvraag is aan de Afdeling advisering verzocht in het bijzonder in te gaan op het verschil in reikwijdte tussen het voorstel van wet tot 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 en het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot vastlegging van het recht op bronbescherming bij vrije nieuwsgaring (bronbescherming in strafzaken) in het licht van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna; EVRM). In onderdeel A van haar advies gaat de Afdeling op deze vraag in.

In onderdeel 1 van haar advies schetst de Afdeling de context waarbinnen beide wetsvoorstellen dienen te worden beschouwd en in onderdeel 2 wordt vervolgens ingegaan op de kring van beschermingsgerechtigden, dat wil zeggen diegenen wie een aanspraak op bronbescherming in het licht van artikel 10 EVRM toekomt. Daarbij plaatst de Afdeling vooraf de kanttekening dat de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over bronbescherming tot nog toe slechts personen betreft die in beroepsmatige zin journalistieke werkzaamheden verrichten. Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling vervolgens een aantal opmerkingen over de reikwijdte van beide wetsvoorstellen. De Afdeling komt in onderdeel 3 tot de conclusie dat een verschil in reikwijdte ten aanzien van de groep van beschermingsgerechtigden in beide wetsvoorstellen ongewenst is. De Afdeling is van oordeel dat voor beide voorstellen dezelfde reikwijdte dient te gelden. Naar het oordeel van de Afdeling vindt de in de toelichting op beide wetsvoorstellen aangevoerde argumentatie voor het verschil in reikwijdte geen steun in de rechtspraak van het EHRM. In onderdeel 4 gaat de Afdeling vervolgens in op de vraag welke reikwijdte voor beide wetsvoorstellen gehanteerd dient te worden. Zij komt daarbij tot de conclusie dat het vooralsnog de voorkeur verdient een wettelijk recht op bronbescherming voor te behouden aan personen die beroepsmatig of regelmatig als journalist informatie verzamelen of verspreiden («journalisten»). Hiermee kiest de Afdeling voor de reikwijdte zoals in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) is neergelegd. Dit betekent dat de reikwijdte van dit wetsvoorstel in zoverre ongewijzigd kan blijven. Wel acht de Afdeling een kleine verruiming aangewezen, omdat de vraag of iemand het beroep van journalist uitoefent niet alleen kan worden afgemeten aan de omstandigheid of hij daarvoor een financiële tegemoetkoming ontvangt. Zij meent dat ook andere vormen van tegenprestaties dan financiële in aanmerking moeten worden genomen (zie hierna onder 4).

4. De begrippen «journalist» en «publicist»

De vraag is vervolgens welke reikwijdte voor beide wetsvoorstellen gehanteerd dient te worden. De Afdeling maakt daarover in het licht van artikel 10 EVRM en de jurisprudentie van het EHRM de volgende opmerkingen.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wiv 2002 wordt de bronbescherming beperkt tot «journalisten». Blijkens de toelichting worden daaronder verstaan degenen die als «beroepsmatige berichtgever» kunnen worden gekwalificeerd. Onder laatstgenoemd begrip wordt blijkens de toelichting verstaan: een ieder die zich hoofdberoepsmatig (en daarmee vanzelfsprekend ook tegen betaling), dan wel niet-hoofdberoepsmatig doch regelmatig tegen betaling, bezighoudt met het verzamelen, verspreiden of publiceren van informatie ten behoeve van het publieke debat. Ten aanzien van de term «betaling» spreekt de toelichting van een «financiële vergoeding».³²

Het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken kent een ruimer bereik in die zin dat naast «journalisten» tevens «publicisten» binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Onder «publicisten» moeten volgens de toelichting worden verstaan personen die zelfstandig en niet als hun hoofdberoep op gestructureerde en regelmatige wijze in geschrifte een substantiële bijdrage leveren aan het publieke debat en de informerende en controlerende functie van de media. Het criterium «tegen betaling» geldt niet voor deze categorie personen. Bij «publicisten» in deze zin wordt blijkens de toelichting gedacht aan wetenschappers en beheerders van een website waarop een maatschappelijk vraagstuk aan de orde is (zoals patiënten- of lotgenotenverenigingen).³³

In zijn advies over een eerder wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken³⁴ heeft de Raad van State in 2010 zich op het standpunt gesteld dat het EHRM zich nog niet duidelijk heeft uitgesproken over de mogelijkheden voor anderen dan beroepsmatige journalisten om binnen het kader van de voorwaarden voor persvrijheid aanspraak op bronbescherming te kunnen maken. Daarom pleitte de Raad van State er toen voor om, indien zou worden gekozen voor een wettelijke fundering van dat recht, te kiezen voor een terughoudende formulering. De Afdeling constateert dat als het gaat om de reikwijdte van het recht op bronbescherming de rechtspraak sindsdien niet is gewijzigd. De Afdeling ziet in dat licht bezien geen aanleiding om van het in 2010 gegeven advies af te wijken. Dat betekent dat het vooralsnog de voorkeur verdient een wettelijk recht op bronbescherming voor te behouden aan personen die beroepsmatig of regelmatig als journalist informatie verzamelen of verspreiden.

Een restrictieve formulering van het recht op bronbescherming ligt te meer voor de hand met het oog op de verstrekkende consequenties daarvan. Het recht op bronbescherming geeft bepaalde personen een geprivilegieerde positie ten opzichte van andere burgers op wie in beginsel de plicht rust tot afleggen van getuigenverklaringen.³⁵ Bovendien geldt dat als gevolg van de afwijking van het reguliere wettelijke regime

³² Memorie van toelichting op het voorstel van wet tot wijziging van de Wiv 2002, par. 2, Artikel 10 EVRM en het recht op journalistieke bronbescherming, vijfde en zesde tekstblok.

³³ Memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 2.a. Omschrijving van het beroep van journalist.

³⁴ Advies van de Raad van State d.d. 26 februari 2010 inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot vastlegging van het recht op bronbescherming bij vrije nieuwsgaring (W03.09.0550/II).

³⁵ Genoemde plicht volgt uit artikel 221 Sv en artikel 165 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

de uitoefening van essentiële overheidstaken (strafvordering, nationale veiligheid) aan extra beperkingen wordt onderworpen. Bronbescherming dient om die redenen zoveel mogelijk te worden vormgegeven als een uitzondering op de geldende wettelijke regels.

In het licht van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat met het oog op het bepalen van de reikwijdte van een wettelijk recht op bronbescherming de term «journalist» zoals gehanteerd en uitgelegd in de toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wiv 2002, de voorkeur verdient. Dit begrip sluit het beste aan bij artikel 10 EVRM en de rechtspraak van het EHRM tot dusverre. Hoewel ook in dit wetsvoorstel het begrip «journalist» nog steeds relatief onbepaald is, biedt het mede gelet op de bestaande rechtspraak meer duidelijkheid dan een definitie waarin de grenzen (nog) ruimer worden getrokken. Wel is de Afdeling van oordeel dat het in de toelichting bij dat wetsvoorstel gehanteerde criterium «financiële vergoeding» te beperkt is, omdat het andere vormen van tegenprestatie buiten de omschrijving laat. In aansluiting op Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa adviseert de Afdeling hier het begrip «betaling» in ruime zin te hanteren zodat overeenkomstig de genoemde aanbeveling ook andere tegenprestaties dan alleen een financiële vergoeding daaronder kunnen worden begrepen.

De Afdeling acht de omschrijving in het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken dat naast journalisten ook publicisten beschermt, daarentegen te ruim. Op zichzelf wordt in de toelichting bij dat wetsvoorstel terecht gewezen op de maatschappelijke ontwikkeling waardoor deelnemers aan het maatschappelijk debat voor hun publicaties niet meer afhankelijk zijn van de infrastructuur en de organisatie van de media.³⁶ Naar het oordeel van de Afdeling dient dit echter niet te leiden tot een verruiming van de bronbescherming als voorgesteld. Het voorstel gaat als gevolg van die ruime omschrijving aanzienlijk verder dan de bescherming die tot dusverre door het EHRM is geboden. Voorts wordt uit de toelichting met het oog op de noodzaak van een enigszins heldere wettelijke afbakening, onvoldoende duidelijk wie als «publicist» moet worden aangemerkt. Hierdoor is de reikwijdte van het wetsvoorstel naar het oordeel van de Afdeling te onbepaald.³⁷ Bovendien kan het zijn van «publicist» bezwaarlijk als de uitoefening van een (voldoende helder afgebakend) beroep gelden. Hierdoor is geheel onduidelijk of een publicist gebonden is standaarden van beroepsethiek en zo ja, wat deze inhouden.³⁸ Zoals hiervoor aangegeven is dit volgens het EHRM met het oog op een mogelijke honorering van een beroep op bronbescherming een relevante beoordelingsfactor. Gelet op deze overwegingen en gezien de belemmeringen die als gevolg van een zodanig ruime bronbescherming kunnen optreden bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, acht de Afdeling een zodanig ruime bescherming ongewenst. Het voorgaande geldt evenzeer voor het belang van de nationale veiligheid.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande beide wetsvoorstellen in onderlinge samenhang nader te bezien.

³⁶ Memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 2.a. Omschrijving van het beroep van journalist.

³⁷ Kritisch over een te ruime omschrijving zijn ook de adviezen van het College van Procureurs-Generaal, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

³⁸ Dat is uiteraard iets anders dan de civielrechtelijke en strafrechtelijke normen. Zie de memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 2b. Normen van toepassing op deelname aan publiek debat.

4. De begrippen «journalist» en «publicist»

In onderhavig wetsvoorstel blijft zoals hiervoor vermeld de groep van beschermingsgerechtigden beperkt tot «journalisten». Dat is in lijn met het advies van de Afdeling. In het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken wordt vastgehouden aan het eerder gekozen ruimere bereik in die zin dat naast «journalisten» tevens «publicisten» binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Hetgeen de Afdeling opmerkt over deze ruimere reikwijdte en meer in het bijzonder het begrip «publicist» is alleen relevant voor het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken. In het nader rapport bij dat wetsvoorstel zal op de opmerkingen van de Afdeling nader worden ingegaan.

Waar het gaat om het begrip «journalist» geeft de Afdeling wel aan dat het in de toelichting gehanteerde criterium «financiële vergoeding» te beperkt is, omdat het andere vormen van tegenprestatie buiten de omschrijving laat. Zij adviseert, onder verwijzing naar Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa, het begrip «betaling» in ruime zin te hanteren zodat overeenkomstig de genoemde aanbeveling ook andere tegenprestaties dan alleen een financiële vergoeding daaronder kunnen worden begrepen. In de toelichting bij de aanbeveling wordt in dit kader immers gesproken over «some form of remuneration». De Afdeling noemt in dit verband het ter beschikking stellen van bepaalde voorzieningen of faciliteiten die als tegenprestatie voor de verrichte journalistieke werkzaamheden aan de betrokkene worden verstrekt. Met de Afdeling zijn wij van oordeel dat het criterium «financiële vergoeding» in het licht van de tekst van de aanbeveling te beperkt is. Ook andere vormen van tegenprestatie moeten mogelijk zijn, zij het dat daarbij wel zoveel mogelijk duidelijk dient te zijn wanneer sprake is van een dergelijke tegenprestatie. Het dient daarbij naar ons oordeel te gaan om een vorm van vergoeding waarbij een duidelijke relatie bestaat met de door betrokkene geleverde (of de te leveren) prestatie en in economische zin waardeerbaar is. Naast de door de Afdeling genoemde voorbeelden zijn ook nog andere voorbeelden van een tegenprestatie denkbaar, zoals bijvoorbeeld de verstrekking van een abonnement op het periodiek waarin de desbetreffende publicatie(s) worden opgenomen. De toelichting is in voormelde zin aangevuld.

5. Eisen van journalistieke beroepsethiek

Zoals hiervoor vermeld vormen anders dan de klassieke verschoningsgerechtigden (artsen, notarissen, advocaten) journalisten geen scherp af te bakenen beroepsgroep. De toegang tot de journalistiek is niet aan wettelijke beroepsvereisten gebonden. De Raad voor de Journalistiek heeft weliswaar met het oog op een ethisch juiste journalistieke werkwijze een Leidraad ontwikkeld³⁹ maar onduidelijk is in hoeverre de daarin vervatte eisen in de kring van journalisten worden aanvaard. Er bestaat ook geen wettelijk tuchtrecht waarmee dergelijke eisen kunnen worden afgedwongen.

In dit licht gezien wordt, nu het voornemen bestaat om aan journalisten op dezelfde voet als de klassieke verschoningsgerechtigden in de wet een bijzondere en verstrekkende bescherming te bieden, de vraag prangender aan welke eisen van beroepsethiek journalisten zich gebonden achten en op welke wijze de naleving daarvan gewaarborgd kan worden. Dit geldt te meer omdat de rechtspraak van het EHRM waarop beide voorstellen zijn gebaseerd, ervan uitgaat dat journalisten naast rechten ook verplichtingen hebben. Meer in het bijzonder heeft het EHRM overwogen dat journalisten

³⁹ Zie www.rvdj.nl/leidraad/2-journalistieke-werkwijze.

een recht op bronbescherming slechts toekomt op voorwaarde dat zij te goeder trouw handelen en in overeenstemming met de journalistieke ethiek («the ethics of journalism»).

De Afdeling stelt vast dat de toelichting bij beide wetsvoorstellen op dit punt summier is. Het voorstel tot wijziging van de Wiv 2002 laat bovengenoemde aspecten buiten beschouwing. De toelichting op het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering noemt wel het belang van regels van beroepsethiek en de rechtspraak van het EHRM daaromtrent maar tekent daarbij aan dat deze regels nog niet door alle journalisten in brede kring worden onderschreven. Voorts wordt vermeld dat niet alle media zich bereid hebben verklaard om mee te werken aan procedures voor de Raad voor de Journalistiek en dat het draagvlak voor de Raad gelet op de grote veranderingen die zich in de media hebben voorgedaan, niet is gegroeid. De discussie over mogelijkheden voor een landelijke klachtencommissie over of landelijk toezicht op het functioneren van de media is nog bij lange na niet uitgekristalliseerd, aldus de toelichting.⁴⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan. In het bijzonder dient de toelichting aandacht te besteden aan de vraag aan welke concrete eisen van beroepsethiek journalisten dienen te voldoen willen zij zich kwalificeren voor een beroep op wettelijke bronbescherming en welke voorziening er dient te bestaan met het oog op een deugdelijke toetsing aan deze eisen. Ten slotte dient de toelichting in te gaan op de vraag hoe de regering in het licht van deze eisen de thans bestaande situatie beoordeelt en op welke wijze de oplossing van mogelijke knelpunten kan worden bevorderd.

5. Eisen van journalistieke beroepsethiek

In haar advies gaat de Afdeling in op de eisen van beroepsethiek. Zij wijst erop dat het EHRM heeft overwogen dat journalisten een recht op bronbescherming slechts toekomt op de voorwaarde dat zij te goeder trouw handelen en in overeenstemming met de journalistieke ethiek. De naleving van eisen van journalistieke ethiek wordt in een wereld waarin individuen steeds meer informatie voorgeschoteld krijgen, naar het oordeel van het EHRM steeds belangrijker. Daarbij wordt gewezen op algemene verplichtingen van zorgvuldige, objectieve en evenwichtige berichtgeving en verplichtingen tot waarheidsvinding en verificatie. De invulling van de journalistieke methoden is echter, zoals het EHRM ook stelt, een aangelegenheid die door de pers zelf dient plaats te vinden. De Afdeling beveelt aan om in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag aan welke eisen van beroepsethiek journalisten dienen te voldoen willen zij zich kwalificeren voor een beroep op wettelijke bronbescherming en welke voorziening er dient te bestaan met het oog op een deugdelijke toetsing aan deze eisen. In navolging van deze aanbeveling wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader ingegaan op de eisen van beroepsethiek, en in het bijzonder op de nieuwe ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan bij de Raad voor de Journalistiek. Op dit moment bestaan er al onder auspiciën van de Raad voor de Journalistiek opgestelde regels van beroepsethiek. Overigens moet hierbij worden geconstateerd dat met een beroep op de persvrijheid niet alle journalisten zich gebonden achten aan die regels. Naar ons oordeel is het aan de beroepsgroep zelf, en niet aan de wetgever, om (nader) invulling te geven aan de eisen van journalistieke beroepsethiek.

⁴⁰ Memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 2b. Normen van toepassing op deelname aan publiek debat.

6. Wettelijke omschrijving van het begrip «journalist»

De vraag is ten slotte of het wenselijk is om niet alleen in de toelichting maar ook in de wet zelf een definitie van het begrip «journalist» op te nemen. Daarvoor zou pleiten dat anders dan de beroepen als bedoeld in artikel 218 Sv journalisten geen gesloten beroepsgroep vormen en om die reden met het oog op de rechtszekerheid een wettelijke afbakening gewenst is. Hoewel de nadere invulling van de kring van beschermingsge-rechtigden ook in dat geval deels zal moeten worden overgelaten aan de jurisprudentie, zou een wettelijke definitie een nadere begrenzing kunnen inhouden als het gaat om de vraag wie recht heeft op de in de wet gewaarborgde bronbescherming. Zoals de toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken vermeldt,⁴¹ bestaan ook in andere Europese landen zoals Duitsland, België en Frankrijk met het oog op journalistieke bronbescherming wettelijke definities.

De Afdeling stelt vast dat de toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wv 2002 niet op de wenselijkheid van een wettelijke definitie ingaat. Het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken vermeldt slechts dat is afgezien van een wettelijke definitie, maar bevat op dit punt geen nadere motivering.⁴² De Afdeling adviseert in de toelichting op beide voorstellen nader in te gaan op de vraag in hoeverre een wettelijke definitie met het oog op de afbakening van het recht op bronbescherming wenselijk is en in hoeverre daarbij zou kunnen worden aangesloten bij Aanbeveling 2000 (7) van de Raad van Europa en de wetsvoorstellen zonodig aan te passen.

6. Wettelijke omschrijving van het begrip «journalist»

De Afdeling werpt de vraag op of het wenselijk is om niet alleen in de toelichting maar ook in de wet zelf een definitie van het begrip «journalist» op te nemen. Daarvoor zou, aldus de Afdeling, pleiten dat er bij journalisten geen sprake is van een gesloten beroepsgroep en dat om die reden met het oog op de rechtszekerheid een wettelijke afbakening gewenst is. Naar ons oordeel dient van een wettelijke definitie te worden afgezien en te worden volstaan met de in de toelichting opgenomen (en naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevulde) uiteenzetting ter zake, waarin (mede) wordt aangesloten bij het begrippenkader van de Raad van Europa. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er niet toe om een oplossing te bieden voor de omstandigheid dat er bij journalisten geen sprake is van een gesloten beroepsgroep. Een wettelijke definitie zou slechts in beperkte mate meer rechtszekerheid bieden, omdat – zoals de Afdeling ook suggereert – er ruimte dient te blijven voor jurisprudentiële ontwikkelingen. De thans gekozen benadering biedt naar ons oordeel voldoende rechtszekerheid bij de afbakening van de categorie personen die een beroep op bronbescherming kunnen doen, en heeft ook het voordeel dat door de link die nadrukkelijk is gelegd met de jurisprudentie van het EHRM de invulling van het begrip journalist zonder nadere wetswijziging kan mee evolueren met de ontwikkelingen die zich in die jurisprudentie voordoen. De toelichting is in voormelde zin aangevuld.

⁴¹ Memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 2a. Omschrijving van het beroep van journalist.

⁴² Memorie van toelichting op het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, par. 2a. Omschrijving van het beroep van journalist.

B. Overig

7. Definitie «bron»

Het wetsvoorstel geeft geen definitie van het begrip «bron». De Afdeling merkt op dat het criterium «gericht op het achterhalen van de bron» essentieel is voor de toepassing van het wetsvoorstel. Gelet op het beginsel van rechtszekerheid moet naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk zijn wie onder het begrip «bron» dient te worden verstaan. De Afdeling verwijst naar het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken, waarin het begrip «bron» als volgt is gedefinieerd: «personen die deze gegevens ter openbaarmaking hebben verstrekt onder voorwaarde dat de afgifte niet tot hen kan worden herleid».⁴³ De Afdeling is van oordeel dat in het onderhavige wetsvoorstel dezelfde definitie kan worden gehanteerd.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

B. Overig

7. Definitie «bron»

De Afdeling wijst er terecht op dat het criterium «gericht op het achterhalen van de bron» essentieel is voor de toepassing van het wetsvoorstel en dat gelet op de rechtszekerheid voldoende duidelijk dient te zijn wie onder het begrip «bron» dient te worden begrepen. Overeenkomstig het advies van de Afdeling zal in het wetsvoorstel dezelfde definitie worden gehanteerd als in het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken. Het wetsvoorstel is daarop aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Veiligheid en Justitie, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁴³ Zie het voorgestelde artikel 218a, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, zoals het luidt in het wetsvoorstel bronbescherming in strafzaken.