



nationale ombudsman

Rapport

Aanhouding journalist tijdens demonstratie niet behoorlijk

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de politie gegrond en de klacht over het Openbaar Ministerie deels gegrond.

Waar het om gaat in dit rapport

Dit rapport gaat over een journalist die door de politie werd aangehouden terwijl hij verslag deed van een demonstratie. De Nationale ombudsman acht deze aanhouding niet behoorlijk. Journalisten vervullen een belangrijke rol in onze democratische samenleving; zij voorzien de samenleving van informatie. Door de aanhouding werd de journalist beperkt in zijn recht op vrije nieuwsgaring, gewaarborgd in de Grondwet en internationale verdragen. De politie en het Openbaar Ministerie (OM) hebben achteraf aangegeven dat de politie voor een minder ingrijpende aanpak had kunnen kiezen in plaats van de aanhouding. Door niet voor dit alternatief te kiezen, heeft de politie naar het oordeel van de ombudsman het recht op vrije nieuwsgaring meer beperkt dan noodzakelijk was.

In dit rapport doet de ombudsman een oproep aan de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het OM en de politie om op landelijk niveau met elkaar in gesprek te gaan. Tijdens dit gesprek kan worden gezien in hoeverre binnen de betrokken instanties meer bekendheid aan de bijzondere positie van een journalist gegeven zou moeten worden.

Het OM heeft de zaak tegen de journalist niet voor de rechter gebracht. De journalist werd verdacht van belediging en van het hinderen van de politie. Uiteindelijk kwam het OM tot de conclusie dat van belediging geen sprake was. Ook achtte het OM een veroordeling voor de belemmering niet haalbaar. In dit rapport is de ombudsman kritisch over de klachtbehandeling door het OM.

Aanleiding tot de klachten en het rapport

Een journalist van een landelijk dagblad wilde verslag doen van een demonstratie in Den Haag. Een aantal demonstranten had zich vastgeketend en de politie probeerde hen los te maken. De politie had de plek afgezet met een lint. Nadat de journalist zijn politieperskaart¹ aan de politie toonde, werd hij achter het lint gelaten. Op enig moment werd hij aangesproken door politieambtenaar S. Na wat discussie noemde de journalist politieambtenaar S. een (klein) kind. Vervolgens werd de journalist door de politie aangehouden. De politie verdacht hem van belediging² en belemmering.³

Het OM seponeerde de zaak tegen de journalist. De belediging werd geseponneerd vanwege onvoldoende bewijs (code 02). De belemmering werd geseponneerd, omdat de journalist al door feiten of gevolgen was getroffen (code 52). Vervolgens verzocht de journalist het OM om de sepotcodes te wijzigen. Het OM wees dit verzoek af. Bij de politie klaagde de journalist onder andere over zijn aanhouding. Deze klacht werd door de politie ongegrond verklaard.

Vervolgens benaderde de journalist samen met zijn werkgever de Nationale ombudsman met klachten over het OM en de politie. De Nationale ombudsman startte een onderzoek naar de volgende klachten.

¹ De Nederlandse Vereniging van Journalisten verstrekt de politieperskaart alléén aan personen die deze kaart voor de uitoefening van hun beroep nodig hebben. De politieperskaart is geen 'gewone' perskaart en daarom gelden voor het verkrijgen ervan strikte voorwaarden. Bron: website NVJ.

² Artikel 266/267 Wetboek van Strafrecht.

³ Artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

De klachten

Verzoeker klaagt erover dat hij op 11 oktober 2021 is aangehouden door de politie. Ook klaagt hij over de wijze waarop de politie en het OM hebben gereageerd op zijn klacht over die aanhouding.

Verder klaagt verzoeker over de wijze waarop het OM de zaak heeft afgedaan en over de wijze waarop het OM heeft gereageerd op zijn bezwaren hiertegen.

Klacht over de aanhouding; bevindingen

Informatie politie

Tijdens het onderzoek heeft de ombudsman diverse stukken van de politie ontvangen. Een van de stukken is een aanhoudingskaart die is opgesteld door politieambtenaar S. Op de aanhoudingskaart is onder andere vermeld dat:

- de journalist is aangehouden vanwege vermoedelijke overtreding van: belediging, niet voldoen aan bevel/vordering artikel 184 en belemmering;
- de journalist op een meter afstand stond van politieambtenaren die de demonstranten losmaakten;
- de journalist geen gepaste afstand wilde bewaren en hij bij waarschuwen S. uitmaakte voor klein kind.

In een proces-verbaal van bevindingen opgesteld door politieambtenaar S. staat onder meer het volgende. Een speciale eenheid van de politie ging de vastgeketende mensen losmaken met slijp- en breekmateriaal. S. zag dat de journalist zich op een gegeven moment op een afstand van ongeveer een meter tot de collega's van de speciale eenheid had verplaatst. Volgens S. heeft hij de journalist tot vier keer toe gevraagd wat meer afstand te creëren tussen hem en de collega's. Hierbij zou S. hebben uitgelegd dat zijn collega's bezig waren met het bevrijden en het aanhouden van diverse mensen en dat zij daarbij werkruimte en privacy nodig hadden. S. hoorde de journalist hierop zeggen dat hij mocht gaan en staan waar hij ook maar wilde en dat hij niet voornemens was om maar iets te verplaatsen. Hierop heeft S. de journalist gevorderd meer afstand te houden tussen hem en de collega's. S. hoorde de journalist vervolgens zeggen dat hij niet wegging omdat hij van de pers was. Hierna heeft S. de journalist gewaarschuwd dat hij zou worden aangehouden voor belemmering als hij niet mee zou werken en iets meer afstand zou bewaren. Hierop zag S. dat de journalist zich niet verplaatste. S. hoorde de journalist zeggen "Je bent een klein kind". Volgens S. werd de journalist daarna aangehouden voor belediging en belemmering.

In een proces-verbaal van bevindingen opgesteld door politieambtenaar N. is onder andere het volgende opgenomen. N. hoorde S. tegen de journalist zeggen dat hij een beetje afstand moest houden, zodat de collega's van de speciale eenheid veilig hun werk konden doen. N. hoorde de journalist zeggen dat hij van de pers was en hij wel zelf mocht bepalen wat hij deed en waar hij stond. N. hoorde collega S. meerdere malen normaal aan de journalist vragen om wat ruimte te creëren. De journalist zei hierop dat S. normaal moest doen. S. vorderde de journalist om meer afstand te houden en anders zou de journalist worden aangehouden voor belemmering. N. hoorde de journalist zeggen dat S. zich als een klein kind gedroeg. Vervolgens werd de journalist aangehouden.

Standpunt OM

In de sepotbeslissing die het OM aan de journalist heeft gestuurd, is vermeld dat het OM van oordeel is dat zijn aanhouding rechtmatig was. Volgens het OM bestond er tegen de journalist een verdenking van belediging en belemmering. Daarmee bestond een grond om hem aan te houden. Het OM is van mening dat de politie ook anders had kunnen handelen. Bijvoorbeeld door de journalist de toegang tot het afgezette gebied (tijdelijk) te ontzeggen. Dat er andere mogelijkheden bestonden voor de politie om op te treden, betekent volgens het OM niet dat de journalist niet had mogen worden aangehouden.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman heeft het OM laten weten dat de beoordeling dat de politie bij de aanhouding anders had kunnen handelen, de aanhouding op zichzelf niet onrechtmatig maakt. Het OM heeft de journalist tijdens het onderzoek van de ombudsman een brief gestuurd. In die brief staat: *"Als de politie wel op een juiste wijze rekening zou hebben gehouden met uw hoedanigheid als journalist, zou naar mijn mening niet tot aanhouding zijn overgegaan. Dit betekent overigens niet dat het optreden van de politie en/of de aanhouding in civielrechtelijke zin onrechtmatig zijn geweest, maar wel dat het optreden van de politie in de situatie ongepast was"*.

Standpunt politie

De politiechef heeft de klacht van de journalist over de aanhouding, na advies van de klachtencommissie, ongegrond verklaard. Volgens de politiechef had het OM zich in de sepotbeslissing al uitgesproken over de rechtmatigheid van de aanhouding en diende hij dit standpunt te respecteren. De klacht dat de politie te weinig rekening had gehouden met de bijzondere positie van de journalist heeft de politiechef gegrond geacht. Volgens de politiechef mag een journalist met een landelijke politieperskaart niet op grond van privacy worden belemmerd in de uitvoering van zijn werk of zomaar worden weggestuurd. De politiechef vindt dat de politie in plaats van de journalist aan te houden ervoor had kunnen kiezen om hem met gepaste dwang weer achter het afzetlint te laten plaatsnemen.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de politiechef laten weten geen aanleiding te zien de eerdere standpunten ten aanzien van de klachten te herzien. Verder heeft de politiechef laten weten dat de bijzondere positie van journalisten naar aanleiding van de klachten extra onder de aandacht is gebracht in de eenheid. De klachten hebben geleid tot een aantal structurele veranderingen:

- afgestudeerde agenten aan de politieacademie krijgen een presentatie over de rechten en plichten van journalisten;
- bij grote demonstraties worden medewerkers op straat gebriefd via een sheet over de omgang met de media en journalisten die in het bezit zijn van een politieperskaart;
- minimaal een keer per jaar wordt de politieperskaart onder de aandacht gebracht via een bericht op intranet en een nieuwsbrief;
- op aanvraag worden binnen de districten presentaties voor politiemedewerkers gehouden. In 2023 zijn twee van die presentaties verzorgd en voor 2024 staat ook een presentatie gepland;
- de samenwerking binnen de stafafdelingen is verbeterd. Bij klachten van journalisten wordt nauwer samengewerkt tussen de verschillende afdelingen, waaronder Communicatie en de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten.

Naar aanleiding van de klachten van de journalist is vanuit de afdeling communicatie een eenmalige presentatie gegeven aan alle algemeen commandanten van de staf grootschalig bijzonder optreden om de casus te evalueren. De leerpunten uit de klachten zijn vertaald naar aanbevelingen:

- informatieoverdracht aan de voorkant van het grootschalig bijzonder optreden;
- neem het advies van de afdeling communicatie bij casussen met journalisten serieus en handel ernaar;
- het proces voor arrestantenafhandeling is aangepast. Journalisten krijgen voorrang bij voorgeleidingen en afhandelingen van processen-verbaal. Bij voorgeleidingen van journalisten wordt altijd de afdeling communicatie geraadpleegd.

Dat de politie in dit geval wellicht voor een andere oplossing had kunnen kiezen, maakt volgens de politiechef niet dat de politie daarmee een gevaar vormt voor de persvrijheid of dat sprake was van een ontoelaatbare inbreuk op deze vrijheid.

Standpunt van de journalist

Op een gegeven moment had de journalist de indruk dat een van de demonstranten een soort van onwel werd. De journalist hoorde gillen, schreeuwen en krijsen. De demonstrant riep dat ze pijn had. Om daar

verslag van te kunnen doen, wilde de journalist voorbij het afzetlint. Nadat de journalist achter het afzetlint was gelaten, heeft hij op meerdere meters afstand geobserveerd wat er gebeurde. Volgens de journalist vroeg politieambtenaar S. op vrij agressieve toon wat hij aan het doen was. De journalist zei dat hij journalist was en liet zijn politieperskaart zien. Toen S. zei dat de journalist afstand moest houden, gaf de journalist aan dat hij dat deed maar hij als journalist ook goed zijn werk wilde kunnen doen en zicht wilde houden op de situatie. Nog steeds stond de journalist op meters afstand van de demonstranten en de speciale eenheid van de politie. Na herhaaldelijk aandringen van S. om meer afstand te bewaren, liep de journalist naar de overkant van de straat. De journalist mompelde dat hij het gedrag van S. kinderachtig vond en S. zich als een klein kind gedroeg. Hierop werd de journalist zonder aankondiging hardhandig aangehouden. Volgens de journalist was hij ook op het moment van aanhouding meters verwijderd van de speciale eenheid van de politie die de demonstranten probeerde los te maken. De journalist betwist dat de speciale eenheid van de politie onvoldoende vrije werkruimte had door zijn aanwezigheid. Volgens de journalist heeft hij de politie op geen enkel moment gehinderd of belemmerd. Dit strookt ook met de verklaringen van twee (door de journalist opgevoerde) getuigen die werden losgemaakt door de technische eenheid.⁴

De journalist vindt het zorgelijk dat de politie en het OM de bijzondere positie van een journalist bij demonstraties blijven ontkennen. Volgens hem heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een vergelijkbare zaak geoordeeld dat de aanhouding van een journalist tijdens een protest in strijd was met artikel 10 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De journalist stelt dat uit de 'Aanwijzing toepassing dwangmiddelen tegen journalisten' blijkt dat het aanhouden van journalisten alleen in uitzonderlijke gevallen is toegestaan als dit de enige optie is. Ook in de opvolger van deze Aanwijzing, de 'Aanwijzing strafvorderlijk optreden tegen journalisten', is volgens de journalist vermeld dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met de toepassing van dwangmiddelen jegens journalisten. Hij droeg zijn politieperskaart zichtbaar en door zijn aanhouding werd hij belemmerd om verslag te doen van een nieuwswaardige gebeurtenis. Hiermee is zijn recht op vrijheid van meningsuiting en persvrijheid, artikel 10 EVRM, geschonden. Volgens de journalist was zijn aanhouding onrechtmatig. Hij wijst erop dat het niet ging om een onoverzichtelijke situatie met honderden schreeuwende demonstranten. Het was een mini-betoging met een handjevol actievoerders en nauwelijks publiek. De journalist vindt dat hij onnodig is aangehouden en er tientallen andere manieren waren geweest om dit op een minder ingrijpende wijze op te lossen.

De politie en het OM stellen dat er in dit geval wel degelijk andere, minder ingrijpende mogelijkheden waren, maar zij blijven toch van mening dat de aanhouding rechtmatig was. Dit is volgens de journalist in strijd met de rechtspraak van het EHRM. Een inmenging in de vrijheid van meningsuiting op artikel 10 EVRM – waaronder ook de persvrijheid valt – kan alleen rechtmatig zijn als deze inmenging bij de wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is een democratische samenleving. Onderdeel van de toets aan dit laatste vereiste is dat gekeken dient te worden of de inmenging proportioneel is om de nagestreefde doelen te bereiken. De aanhouding van de journalist doorstaat deze toets bij lange na niet. Door te erkennen dat er andere, minder ingrijpende mogelijkheden waren, kunnen de politie en het OM niet anders dan concluderen dat de aanhouding niet proportioneel was.

Klacht over de aanhouding; het oordeel van de Nationale ombudsman

Het optreden van de politie

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman dient de vraag of een burger kon worden aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit te worden onderscheiden van de vraag of mocht worden overgegaan tot aanhouding van die burger. Dat de politie een burger als verdachte had aangemerkt – daargelaten of dit terecht was – brengt niet automatisch met zich dat de politie hem/haar mocht aanhouden.⁵

⁴ Een samenvatting van die verklaringen is opgenomen in de bijlage.

⁵ Zie bijvoorbeeld rapport 2009/259, te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

De Nationale ombudsman toetst in dit geval aan het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het recht op (persoonlijke) vrijheid en het recht op vrije meningsuiting zijn gewaarborgd in de Grondwet en in internationale verdragen.⁶

De journalist heeft een beroep gedaan op artikel 10 van het EVRM. Dit artikel beschermt het recht op vrije meningsuiting. Hieronder valt het recht op vrije nieuwsgaring. Journalisten vervullen een belangrijke maatschappelijke rol in onze democratische samenleving. Zeker wanneer sprake is van overheidsoptreden, zoals in dit geval politieoptreden bij een demonstratie, is het van groot belang dat journalisten hiervan verslag kunnen doen. Deze verslaglegging:

- zorgt ervoor dat de samenleving informatie krijgt over het betreffende overheidsoptreden;
- draagt bij aan het achteraf reconstrueren en toetsen van dit overheidsoptreden;
- helpt burgers bij het vormen van een mening over het overheidsoptreden;
- bevordert het publieke debat over het overheidsoptreden.

Op deze manier vervullen journalisten hun rol als publieke waakhond.

In dit geval wilde de journalist verslag doen van een demonstratie. Hij had zich als zodanig gelegitimeerd door middel van zijn politieperskaart. Door zijn aanhouding is het de journalist onmogelijk gemaakt om (verder) verslag te doen van de demonstratie en het optreden van de politie in dat verband. Met zijn aanhouding is zijn recht op vrije nieuwsgaring dan ook beperkt. Vanwege de belangrijke rol die journalisten vervullen als publieke waakhond, dient een dergelijke beperking niet verder te gaan dan noodzakelijk. Dit betekent dat wanneer er alternatieven voorhanden zijn die een minder vergaande inperking van het recht op vrije nieuwsgaring opleveren, hiervoor gekozen dient te worden (subsidiariteit).

De politie en het OM stellen dat de politie in dit geval had kunnen volstaan met het plaatsen van de journalist achter het afzetlint. Met dit alternatief was zijn recht op vrije nieuwsgaring naar het oordeel van de Nationale ombudsman minder vergaand ingeperkt dan met zijn aanhouding het geval was. Bovendien is hem enige tijd zijn vrijheid ontnomen. Met zijn aanhouding werd het de journalist in het geheel onmogelijk gemaakt om (verder) verslag te doen van wat er ter plekke gebeurde. Wanneer de journalist achter het afzetlint was geplaatst, had hij (weliswaar op meer afstand) nog verslag kunnen doen. Nu de politie haar doel had kunnen bereiken op een minder ingrijpende wijze, is zijn recht op vrije nieuwsgaring meer beperkt dan noodzakelijk was. Met zijn aanhouding heeft de politie het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers – in dit geval het recht op vrije nieuwsgaring en op persoonlijke vrijheid – worden gerespecteerd, dan ook geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Standpunten van de politie en het OM over de aanhouding

Zowel de politie als het OM heeft gereageerd op de klacht van de journalist over zijn aanhouding.

De politiechef heeft gesteld dat het OM zich al had uitgesproken over de rechtmatigheid van de aanhouding en hij dit standpunt dient te respecteren.

Het OM heeft:

- in de sepotbeslissing en de beslissing op de klacht gesteld dat de aanhouding rechtmatig was;
- aan de ombudsman bericht dat de politie andere mogelijkheden had om op te treden, maar dit de aanhouding niet onrechtmatig maakt;
- tijdens het onderzoek van de ombudsman aan de journalist laten weten dat als de politie wel op een juiste wijze rekening zou hebben gehouden met zijn hoedanigheid als journalist, niet tot aanhouding zou zijn overgegaan. Dit betekent volgens het OM overigens niet dat het optreden van de politie

⁶ Artikel 15 respectievelijk 7, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5 respectievelijk 10 van het EVRM.

en/of de aanhouding in civielrechtelijke zin onrechtmatig zijn geweest, maar wel dat het optreden van de politie in de situatie ongepast was.

De Nationale ombudsman constateert dat het OM een steeds terughoudender standpunt inneemt ten aanzien van de aanhouding van de journalist; dit standpunt gaat van rechtmatig, naar niet onrechtmatig en vervolgens naar niet in civielrechtelijke zin onrechtmatig. In deze klachtprocedure is – gelet op de rol van de Nationale ombudsman – een civiele aansprakelijkheid niet aan de orde.

Het OM en de politie hebben in reactie op de klacht geconcludeerd dat de aanhouding rechtmatig was, ondanks hun eigen standpunt dat de politie met een minder ingrijpend middel had kunnen volstaan (namelijk de journalist achter het afzetlint zijn werk laten doen). Hiermee hebben het OM en de politie naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet onderkend dat bij het beoordelen van een aanhouding ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dienen te worden betrokken. Het standpunt van het OM en de politie dat met een minder ingrijpend middel kon worden volstaan, brengt met zich mee dat niet is voldaan aan het beginsel van subsidiariteit. De conclusie van deze instanties dat de aanhouding rechtmatig was, valt naar het oordeel van de ombudsman niet te rijmen met dit standpunt.

Gezien het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de standpunten van de politie en van het OM op de klacht over de aanhouding niet deugdelijk zijn gemotiveerd. Hiermee hebben zij het motiveringsvereiste geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Oproep ombudsman aan NVJ, OM en politie

De journalist en zijn werkgever hebben aangegeven dat achter hun klacht een groter maatschappelijk belang zit.⁷ De impact die een incident als dit heeft op de vrije nieuwsgaring is volgens hen niet beperkt tot dit ene voorval, het werkt door en heeft een chilling effect. Journalisten krijgen het gevoel dat ze meer op hun hoede moeten zijn, durven minder risico te nemen. Daardoor vermindert de kans op onafhankelijke berichtgeving en een objectief verslag van onderwerpen die het publieke belang raken, zoals een chaotische demonstratie. Hierbij wijzen de journalist en zijn werkgever op recente aanhoudingen van collega's. Volgens de journalist en zijn werkgever is er binnen de politie onvoldoende kennis over de bijzondere positie van journalisten en de betekenis van een politieperskaart.

In dit geval heeft de klachtencommissie overwogen dat bij de betrokken politieambtenaren onvoldoende bekendheid was over wat een journalist met een politieperskaart mag.⁸ Ook heeft de politiechef in dit geval aanleiding gezien voor maatregelen om de bekendheid van de bijzondere positie van journalisten binnen de eenheid te vergroten.⁹

De Nationale ombudsman heeft recent rapporten uitgebracht over zaken waarin journalisten waren aangehouden door de politie en zij een beroep op hun recht op vrije nieuwsgaring deden.¹⁰ Deze aanhoudingen vonden plaats op verschillende plekken in Nederland. De omstandigheid dat de in dit geval betrokken eenheid maatregelen heeft getroffen om de bekendheid van de rol van journalisten en de politieperskaart te vergroten, is dan ook niet zonder meer voldoende. Door het hele land blijven journalisten en politie elkaar treffen tijdens hun werk. Zowel journalisten als de politie en het OM hebben baat bij een goede bekendheid van de bijzondere positie van journalisten en de betekenis van de politieperskaart. Dit geeft duidelijkheid en kan de omgang onderling vergemakkelijken. Ook kan dit onnodige aanhoudingen, met

⁷ Zie voor een samenvatting van hun standpunt de bijlage onder het kopje "bekendheid rol journalisten".

⁸ Zie voor een samenvatting van de overweging van de klachtencommissie de bijlage onder het kopje "bekendheid rol journalisten".

⁹ Zie hiervoor de bevindingen en de bijlage onder het kopje "bekendheid rol journalisten".

¹⁰ Zie rapporten 2022/190 en 2020/034, te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

de daarbij behorende hoeveelheid werk voor de politie en het OM, verminderen. Op die manier kunnen journalisten hun werk beter doen en kan een ingrijpende beroving van hun vrijheid hen worden bespaard.

Gezien het voorgaande doet de ombudsman een dringend beroep op de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het OM en de politie om op landelijk niveau met elkaar in gesprek te gaan. Tijdens dit gesprek kan worden bezien in hoeverre binnen de betrokken instanties meer bekendheid aan de bijzondere positie van een journalist en de politieperskaart gegeven zou moeten worden en, zo ja, op welke manier. De ombudsman zal de uitkomsten hiervan blijven volgen.

De klacht over afdoening van de zaak door het OM; bevindingen

Sepotbeslissing en beslissing klacht

In de sepotbeslissing heeft het betrokken parket gesteld dat het geen reden heeft te twijfelen aan de bevindingen van de politie; de verklaringen zijn onafhankelijk van elkaar opgesteld en op ambtsbelofte ondertekend. Op grond van de processen-verbaal van de politie concludeert het OM dat er op het moment van aanhouding voldoende verdenkingen bestonden ten aanzien van de belediging en belemmering.

Uit de bevindingen van de politie blijkt volgens het parket dat de journalist meermalen is verzocht om een veilige afstand te bewaren tot de speciale eenheid van de politie. In deze beslissing acht het parket aannemelijk dat de journalist hierover in discussie is gegaan met de politie. Hierbij heeft de journalist een politieambtenaar 'klein kind' genoemd. Het parket gaat niet over tot vervolging van de journalist, omdat er voor de belediging onvoldoende bewijs is (code 02). Dit baseert het parket op "vaste jurisprudentie van de Hoge Raad".

Ten aanzien van de belemmering is er volgens het parket wel voldoende bewijs. Op grond van de bevindingen van de politie waren er voldoende gronden voor de verdenking van belemmering, zodat een sepot met code 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) niet aan de orde is. De stelling van de journalist dat hij gehoor gaf aan het verzoek om afstand te houden, vindt volgens het parket geen steun in de processen-verbaal. Nu er door de politie ook anders gehandeld had kunnen worden en de journalist enkele uren heeft vastgezeten, acht het parket vervolging niet opportuun. De belemmering wordt geseponeerd met code 52 (door feit of gevolgen getroffen).

Standpunt journalist

De journalist vindt dat het parket onvoldoende heeft gemotiveerd waarom is gekozen voor de sepotcodes 02 (belediging) en 52 (belemmering). De opmerking 'klein kind' kan, los van alle andere omstandigheden, op zichzelf überhaupt niet kwalificeren als belediging onder artikelen 266, 267 Sr. Daarom vindt de journalist alleen sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) passend.

De journalist vindt ook dat het parket onvoldoende heeft gemotiveerd waarom er voldoende bewijs zou zijn voor belemmering. Hierbij wijst de journalist erop dat hij ontkent dat sprake was van belemmering (hij hield ruim voldoende afstand), dat concreet bewijs ontbreekt en dat hij getuigenverklaringen heeft verstrekt waaruit blijkt dat van belemmering geen sprake was.

De gevolgen van de sepotcodes zijn serieus voor de journalist; deze worden opgenomen in de justitiële documentatie. Volgens de journalist blijft de impact op de vrije nieuwsgaring niet beperkt tot dit incident; het werkt door en heeft een chilling effect. Journalisten krijgen het gevoel dat ze meer op hun hoede moeten zijn, durven minder risico te nemen. Daardoor vermindert de kans op onafhankelijke berichtgeving. Niemand wil immers hardhandig worden opgepakt, vier uur vastzitten en daarna een aantekening in het strafblad krijgen, enkel omdat er verslag moest worden gedaan van een demonstratie. De journalist vindt dat ook ten aanzien van de belemmering sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) zou moeten worden toegepast.

De journalist heeft aangegeven dat zijn klacht ook draait om een persoonlijke ervaring: namelijk dat hij heeft ervaren hoe moeilijk het is om als burger/journalist je recht te halen wanneer je je onrechtmatig en

onbehoorlijk behandeld voelt door politie en justitie. Volgens de journalist moet je als burger uitermate vastbesloten en vasthoudend zijn. Als de journalist in deze zaak was opgetreden als gewone burger en hij niet gesteund werd door zijn werkgever met de inschakeling van een professionele advocaat, dan had hij het allang opgegeven.

Onderzoek ombudsman

In het kader van zijn onderzoek heeft de ombudsman allereerst vragen gesteld aan het betrokken parket. Nadat het parket hierop had gereageerd, is het College van Procureurs-Generaal (hierna: het College)¹¹ in de gelegenheid gesteld om te reageren op die reactie en de klachten van de journalist.

Reactie parket

Naar aanleiding van vragen van de ombudsman heeft het parket laten weten dat de journalist tijdens de interne klachtbehandeling niet is gehoord. Dat is een "omissie" geweest. Aan de journalist had de gelegenheid geboden moeten worden om te worden gehoord over zijn klacht. Hiervoor zullen excuses worden aangeboden aan de journalist.

Naar aanleiding van het onderzoek van de ombudsman is opnieuw naar het politiedossier gekeken. Het oordeel van de klachtencommissie voor de politie maakt dat het parket vindt dat de eerder gekozen sepotcodes moeten worden gewijzigd. Dit advies van de klachtencommissie kon niet worden betrokken bij de beslissing van het parket op de klacht, omdat dit advies van een latere datum is. De klachtencommissie heeft geoordeeld dat bij de aanhouding van de journalist onvoldoende rekening is gehouden met zijn hoedanigheid als journalist en dat het optreden van de politie onvoldoende professioneel was. Dit oordeel maakt dat het parket nu vindt dat de journalist niet strafbaar is voor zijn handelen. Het parket wijzigt de sepotcode voor belediging van code 02 (onvoldoende bewijs) naar 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt). De sepotcode voor de belemmering wordt gewijzigd van 52 (door feit of gevolgen getroffen) naar 06 (dader niet strafbaar).

Volgens het parket heeft de status als journalist bij de sepotbeslissing en bij de interne klachtbehandeling een belangrijke rol gespeeld. Door het parket is nadrukkelijk gekeken of de inbreuk op het recht op vrije meningsuiting voldeed aan de eisen die daarvoor gelden. In de beslissing op de klacht ligt het oordeel besloten dat sprake is van een geoorloofde beperking van het recht op vrije meningsuiting. Dit had volgens het parket echter expliciet dienen te worden gemaakt in de beslissing op de klacht. Het parket hecht grote waarde aan de beginselen van de democratische rechtsstaat, waarbinnen het recht op vrije meningsuiting en de persvrijheid belangrijke grondrechten zijn. Het recht op vrije meningsuiting is echter niet absoluut. Een noodzaak tot het beperken van dat recht wordt niet lichtvaardig aangenomen, zeker niet in het geval van journalisten.

Standpunt College

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft het College het volgende laten weten. Gelet op de door het parket gewijzigde sepotcodes, acht het College de klacht (deels) gegrond. Het College ziet geen aanleiding voor een actie dan wel maatregel in de richting van de journalist. De eerste beoordeling en de herbeoordeling van de zaak zijn niet geregistreerd in het zaaksregistratiesysteem van het OM. Dit betekent dat de zaak niet zichtbaar is in de justitiële documentatie van de journalist.

Het College vindt dat het parket voldoende heeft gemotiveerd waarom ten aanzien van de belemmering is gekozen voor sepotcode 06 (dader is niet strafbaar). Volgens het College heeft het parket op basis van het advies van de klachtencommissie voor de politie tot een andere beoordeling kunnen komen. Dit advies dateert van na de behandeling van de klacht bij het parket en kon daarom eerder niet worden meegenomen. Het College vindt het van belang dat de motivering van het parket ziet op de onderbouwing van de gemaakte

¹¹ De landelijke leiding van het OM.

keuze. Volgens het College hoeft de motivering van het parket niet te zien op het niet voldoen aan het verzoek voor een code 01. Het College is van mening dat het parket desondanks heeft gemotiveerd waarom niet is gekozen voor sepotcode 01. Het parket heeft namelijk aangegeven dat de argumenten van de journalist geen reden zijn om tot een andere lezing van feiten te komen. Volgens het College impliceert dit dat wat de journalist heeft aangevoerd onvoldoende is om tot de gewenste wijziging over te gaan. Verder vindt het College dat het parket voldoende heeft gemotiveerd waarom in dit geval sprake was van een geoorloofde inbreuk op het recht op vrije nieuwsgaring. Volgens het College biedt het feitenrelaas voldoende argumenten om tot een code 06 te komen in plaats van een code 01.

Reactie journalist

Tijdens het onderzoek van de ombudsman heeft de journalist gereageerd op de reacties van het parket en het College. Volgens de journalist is ook na de wijziging van de sepotcodes sprake van een motiveringsgebrek. De journalist stelt dat de wijziging van de code voor belemmering naar 06 niet is gemotiveerd. Het OM licht bijvoorbeeld niet toe welke strafuitsluitingsgrond hier van toepassing zou zijn en waarom code 06 dus gerechtvaardigd zou zijn. Volgens de journalist is de enige juiste sepotcode voor de belemmering code 01.

Klacht over afdoening door het OM; oordeel van de Nationale ombudsman

Rol ombudsman

Sinds jaar en dag behandelt de Nationale ombudsman klachten over sepotcodes. Hierbij gaat het om klachten van (voormalige) verdachten over de gekozen sepotcode, de toelichting bij de sepotbeslissing en de reactie van het OM op verzoeken tot wijziging van de sepotcode. Zoals de ombudsman eerder heeft overwogen,¹² is het verzoek om een sepotcode te wijzigen een klacht over de toegepaste sepotcode. Dat betekent dat bij de behandeling van dit verzoek de klachtprocedure zoals omschreven in de Algemene wet bestuursrecht dient te worden gevolgd. Een sepotcode kan veel impact hebben. De sepotgrond wordt opgenomen in de justitiële documentatie.¹³ Informatie daaruit kan voor verschillende doeleinden worden verstrekt aan tal van instanties, bijvoorbeeld aan de screeningsautoriteit Justis voor de beoordeling van een VOG-aanvraag.¹⁴

Vanuit zijn rol beoordeelt de ombudsman of het OM de klacht over de sepotcode behoorlijk heeft behandeld. Hierbij bekijkt de ombudsman of het OM op correcte wijze heeft gereageerd op bezwaren van de burger. En of het OM in redelijkheid heeft kunnen weigeren om de sepotcode aan te passen.

In 2020¹⁵ constateerde de ombudsman dat de motivering van het OM bij dergelijke beslissingen regelmatig te wensen overlaat. Eind 2022 heeft de ombudsman een brief aan het OM gestuurd met daarin enkele tekortkomingen als het gaat om het behandelen van klachten over sepotcodes.¹⁶ Eén van die tekortkomingen is dat het OM onvoldoende toelichting geeft bij de weigering om de sepotcode te wijzigen. In deze toelichting dient het OM zijn beslissing duidelijk uit te leggen. Ook moet het OM aangeven van welke feiten het is uitgegaan. Verder dient de motivering begrijpelijk en consistent te zijn. De ombudsman verwacht van het OM dat het ingaat op (onderbouwde) argumenten en bezwaren van de burger. Hierbij dient het OM – anders dan het College in dit geval heeft gesteld – te motiveren waarom het verzoek van de burger wordt afgewezen.

¹² Bijvoorbeeld rapport 2020/022 te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

¹³ Dit is de hoofdregel voor misdrijven. Voorwaarde is dat het proces-verbaal door het Openbaar Ministerie in behandeling is genomen (art 2 Bjsjg). Voor zaken betreffende een overtreding gelden andere regels.

¹⁴ Verklaring omtrent gedrag.

¹⁵ Rapport 2020/022 te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

¹⁶ Brief van 30 november 2022 te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

Klachtbehandeling OM

In de hiervoor genoemde brief uit 2022 heeft de ombudsman aangegeven dat hij in klachtdossiers over sepotcodes stuit op gevallen waarin het OM een zaak niet opnieuw bekijkt maar volstaat met het beoordelen van de vraag of de eerdere beslissing in stand kan blijven. In dit geval heeft de ombudsman vragen gesteld aan de hoofdofficier van justitie van het betrokken parket. Naar aanleiding hiervan is de zaak opnieuw door het parket bekeken. De ombudsman waardeert dat het parket daadwerkelijk opnieuw naar de zaak heeft gekeken en niet slechts heeft bekeken hoe de eerdere beslissing in stand kon worden gehouden.

Het parket heeft erkend dat de journalist tijdens de interne klachtbehandeling gehoord had moeten worden. Zoals de Nationale ombudsman in zijn brief uit 2022 heeft aangegeven, heeft hij de afgelopen jaren meerdere keren geoordeeld dat het OM ten onrechte geen persoonlijk contact met de burger had opgenomen. Ook recent heeft de ombudsman hier meerdere malen aandacht voor gevraagd bij het OM.¹⁷

Vaak erkent het OM (uiteindelijk) dat persoonlijk contact had moeten worden opgenomen. De ombudsman vindt het teleurstellend dat dit nog tot weinig verbetering heeft geleid. De Nationale ombudsman is ervan overtuigd dat persoonlijk contact de klachtbehandeling ten goede komt. Hierbij heeft zowel de burger als het OM baat.

Belediging

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de wijziging van de sepotcode ten aanzien van de belediging naar code 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt). Nu hiermee is tegemoetgekomen aan de klacht, zal de ombudsman de oorspronkelijke klachten van de journalist hierover verder onbesproken laten.

Belemmering

Oorspronkelijk had het parket ten aanzien van de belemmering gekozen voor een beleidssepot (code 52, door feiten of gevolgen getroffen). Dat betekende dat het parket van mening was dat een succesvolle vervolging haalbaar zou zijn. Opvallend is dat de zaak in dit geval niet is opgenomen in de justitiële documentatie.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het parket de keuze voor een beleidssepot ten aanzien van de belemmering – gelet op de door de journalist aangevoerde argumenten – onvoldoende had gemotiveerd. Het parket had bijvoorbeeld onvoldoende toegelicht:

- welk concreet gevolg het gedrag van de journalist had gehad voor de politie; op welke wijze zijn de handelingen van de politie daadwerkelijk belemmerd;
- waaruit blijkt dat de journalist opzet had op het belemmeren van de politie;
- waarom de door de journalist aangedragen getuigenverklaringen niet tot een andere uitkomst noopten.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman heeft het parket de code ten aanzien van de belemmering gewijzigd naar code 06 (dader niet strafbaar). Dit is een technisch sepot. Hoewel deze wijziging gunstig is voor de journalist, is hiermee niet tegemoetgekomen aan zijn verzoek om een sepotcode 01 toe te kennen. Tijdens het onderzoek van de ombudsman heeft de journalist aangegeven dat met de code 06 niet tegemoet is gekomen aan zijn klacht; hij wil nog steeds een sepotcode 01 voor de belemmering.

In de 'Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden' is vermeld dat sepotcode 01 uitsluitend is bedoeld voor de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en/of omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld 2023/100 en 2024/003 te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

In dit geval heeft het OM geweigerd om de sepotcode voor belemmering te wijzigen naar code 01. De ombudsman is het met de journalist eens dat de motivering die hieraan ten grondslag ligt, summier is. Zo is het OM niet expliciet ingegaan op de door hem aangedragen getuigenverklaringen. Wel heeft het OM gesteld dat:

- het geen reden heeft te twifelen aan de bevindingen van de politie;
- uit de bevindingen van de politie blijkt dat de journalist meermalen is verzocht om een veilige afstand te bewaren tot de speciale eenheid van de politie;
- er op grond van de processen-verbaal van de politie voldoende verdenking bestond ten aanzien van de belemmering, zodat een sepot met code 01 niet aan de orde is;
- wat de journalist heeft aangevoerd onvoldoende is om tot de gewenste wijziging over te gaan.

Gelet op zijn rol beoordeelt de ombudsman niet welke code hij het meest passend vindt. De ombudsman beoordeelt of het OM in redelijkheid heeft kunnen weigeren om de sepotcode aan te passen. Gezien voormelde stellingen van het OM, de door de journalist aangevoerde argumenten en het strenge criterium van 'ondubbelzinnige onschuld' is de ombudsman van oordeel dat de gegeven motivering de ondergrens haalt van wat de ombudsman in een zaak als deze van een motivering verwacht. De ombudsman komt dan ook tot de conclusie dat het OM in redelijkheid heeft kunnen weigeren de sepotcode voor belemmering te wijzigen in 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt).

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

De Nationale ombudsman deelt de opvatting van de journalist dat het OM niet voldoende heeft toegelicht waarom is gekozen voor sepotcode 06 (dader is niet strafbaar). In de Aanwijzing is weergegeven dat voor deze code wordt gekozen wanneer sprake is van een strafuitsluitingsgrond (schulduitsluitingsgrond of rechtvaardigingsgrond).¹⁸ De journalist heeft zelf nooit beargumenteerd dat sprake zou zijn van een strafuitsluitingsgrond. Hij stelt terecht dat het OM in het geheel niet heeft aangegeven welke strafuitsluitingsgrond van toepassing zou zijn en waarom. Voor de ombudsman is dat echter onvoldoende aanleiding om het OM te verzoeken dit alsnog toe te lichten. Hierbij is van belang dat het OM – zoals hiervoor is overwogen – in redelijkheid heeft kunnen weigeren een sepotcode 01 toe te kennen. De journalist heeft duidelijk aangegeven een sepotcode 01 te willen voor de belemmering. Een aanvullende motivering van het OM ten aanzien van code 06, zal niet leiden tot de door de journalist gewenste code 01. Daarnaast heeft de ombudsman meegewogen dat de zaak niet is geregistreerd in de justitiële documentatie.

De conclusie

De Nationale ombudsman acht de klacht over de gedragingen van de politie en het OM ten aanzien van de aanhouding gegrond.

De Nationale ombudsman acht de klacht over de gedraging van het OM ten aanzien van de sepotcode niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

¹⁸ Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden 2022A004, geldend sinds 1 juli 2022 en dus ook ten tijde van de wijziging van de sepotcode ten aanzien van de belemmering.

Bijlage bij verslag van bevindingen

Getuigen

Bij zijn klacht heeft de journalist verwezen naar wat volgens hem verklaringen van ooggetuigen zijn. Volgens de journalist zaten beide personen vastgeketend en werden zij losgemaakt door de politie.

In een van de verklaringen is – samengevat – het volgende weergegeven. Toen de politie probeerde haar los te maken, was niemand dichtbij behalve de politie. De politie hield mensen op grote afstand. Zij heeft de journalist niet dichtbij gezien. Ook heeft zij de journalist niet in de buurt gezien van de politie die haar los probeerde te maken.

Volgens politieambtenaar N. had deze demonstrant niets van het voorval kunnen zien. Hij stelt dat deze vrouw helaas zoveel pijn had dat ze geen besef had van de aanhouding van de journalist.

De journalist heeft ook een kopie van een bericht op social media meegestuurd waarin een persoon stelt een ooggetuigenverslag te doen. Hierin schrijft die persoon dat de journalist ruim afstand hield.

Bekendheid rol journalisten

Standpunt journalist en zijn werkgever

Tijdens een persoonlijk gesprek dat medewerkers van de ombudsman met de journalist en zijn werkgever hebben gehad, gaven zij aan dat achter zijn klacht een groter maatschappelijk belang zit. Na de aanhouding van de journalist zijn ook twee andere collega's aangehouden. Volgens de journalist en zijn werkgever is er binnen de politie onvoldoende kennis over de bijzondere positie van journalisten en de betekenis van een politieperskaart.

Zij vinden het begrijpelijk dat justitie en journalisten soms botsen. Justitie moet zorgen dat demonstraties en grote bijeenkomsten goed verlopen, en als journalisten daar verslag van willen doen kan dat leiden tot discussie. Maar uiteindelijk zou iedere agent en iedere officier van justitie ervan doordrongen moeten zijn dat zij er juist zijn om journalisten in staat te stellen veilig hun werk te doen. Omdat zij begrijpen dat dat hoort bij een vrije samenleving, waar juist de macht, en zij die het monopolie op geweld hebben, ook in de gaten moet worden gehouden.

Wat de journalist en zijn werkgever het meest schokkend vinden aan dit hele voorval, is dat uit alles blijkt dat binnen de organisatie van de politie onvoldoende besef is van de bijzondere positie van journalisten. Volgens de journalist blijkt uit het oordeel van de klachtencommissie, dat wordt gevolgd door de politiechef, duidelijk dat de politie onvoldoende op de hoogte is hoe moet worden omgegaan met een journalist met een perskaart. En dat er geen, of onvoldoende, besef is dat een journalist in de uitvoering van zijn werk niet mag worden belemmerd of mag worden weggestuurd op grond van privacy. Laat staan dat duidelijk is dat het juist de taak van de politie is een journalist te beschermen en in staat te stellen zijn werk te laten doen. Ook bij een recente demonstratie werden volgens de journalist een verslaggever en een fotograaf gearresteerd. De impact die een incident als dit heeft op de vrije nieuwsgaring is niet beperkt tot dit ene voorval, het werkt door en heeft een chilling effect. Journalisten krijgen het gevoel dat ze meer op hun hoede moeten zijn, durven minder risico te nemen. Daardoor vermindert de kans op onafhankelijke berichtgeving en een objectief verslag van onderwerpen die het publieke belang raken, zoals een chaotische demonstratie.

Dat terughoudendheid vereist is bij het aanhouden van journalisten, blijkt volgens de journalist ook uit een recente brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Gunay Uslu aan de

Tweede Kamer.¹⁹ Hierin haalt de staatssecretaris aan dat bedreiging van journalisten en andere mediawerkers toeneemt, en dat dit kan worden voorkomen door initiatieven zoals PersVeilig, een project van de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het Genootschap van Hoofdredacteuren, de politie en het Openbaar Ministerie.

Advies klachtencommissie

In het advies van de klachtencommissie is vermeld: "*Vervolgens merkt de commissie op dat zij uit het klachtdossier en vervolgens de reactie van de betrokken politieambtenaren tijdens de hoorzitting opmaakt dat onvoldoende bekendheid is voor hetgeen een journalist met een LPP mag. (...) Met het oog op de bijzondere positie van de journalist en de persvrijheid beveelt zij aan de 'Leidraad over de positie van de pers bij politieoptreden' eenheidsbreed onder de aandacht te brengen en hierbij, met name de onderdelen van de politie die geregeld in contact komen met deze beroepsgroep, zoals de specialistische teams, de Mobiele Eenheid, de Technische Eenheid en de hulpofficieren van justitie, hiervan kennis te laten nemen*".

Beslissing politiechef op klacht

In de beslissing op de klacht heeft de politiechef de journalist het volgende laten weten: "*Ik wil u meegeven dat de bijzondere positie van journalisten in de eenheid (...) de aandacht heeft. Zo heeft de afdeling Communicatie hierover intern gecommuniceerd en is op hun interne site een educatief filmpje met uitleg te vinden. Tevens heeft (...) een presentatie plaatsgevonden waarbij een persfotograaf en een medewerker van de afdeling Communicatie een presentatie hebben gehouden over het spanningsveld tussen de politie en de pers aan pas afgestudeerde politieambtenaren. Uw casus zal mede in dit proces worden meegenomen om de politie op dit punt verder te informeren. (...) Het advies van de commissie met betrekking tot bijzondere positie van de journalist en de persvrijheid zal ik me ter harte nemen. Ik zal de 'Leidraad over de positie van de pers bij politieoptreden' binnen de Eenheid Den Haag nogmaals onder de aandacht brengen*".

¹⁹ Hoofdlijnenbrief media 2022, brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Gunay Uslu aan de Tweede Kamer d.d. 7 juni 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/07/hoofdlijnenbrief-media-2022>