

SAMENVATTING

Inleiding

In dit onderzoek staat de juridische positie van de burger in de opsporing van strafbare feiten centraal. Als gevolg van handhavingstekorten, nieuwe technologische mogelijkheden en een toegenomen verantwoordelijkheidsgevoel voor de veiligheid is de burger een steeds meer zichtbare rol gaan spelen in de opsporing. Burgers blijken bereid om op eigen initiatief (in dit onderzoek als 'burgeronderzoek' geduid), of met actieve bemoeienis van de overheid (in dit onderzoek als 'burgerbijstand' geduid), een bijdrage aan de opsporing leveren. In het Wetboek van Strafvordering staat evenwel de overheidstaak tot opsporing centraal. Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de bijdrage van de burger aan de opsporing zich verhoudt tot de verantwoordelijkheden van de overheid in het kader van de opsporing.

Verantwoordelijkheden in de opsporing

Opsporing was oorspronkelijk een private aangelegenheid. In de middeleeuwen veranderde het denken over opsporing. Steden ontteden zich van de feodale banden, waardoor de zorg voor veiligheid opnieuw moest worden ingevuld. De opsporing van overheidswege bood, afgezet tegen particulier onderzoek, meer uniformiteit en minder willekeur. Daarnaast was de opsporing een machtsmiddel; het in handen hebben van de opsporing versterkte het overheidsgezag. Het primaat van de opsporing kwam hierdoor bij de overheid te liggen. In de jaren '80 van de vorige eeuw zette de overheid in op meer publiek-private samenwerking in de opsporing. De manifestatie van kleine criminaliteit leidde tot het besef dat niet alleen de overheid de handhaving van normen kon waarborgen. Dit besef resulteerde in een grotere betrokkenheid van burgers in de strafrechtspleging. Dit proces werd versterkt door de opkomst van moderne technologieën, waardoor de betrokkenheid van derden bij de opsporing gemakkelijker kon worden vormgegeven.

Juridische positie van de burger in de opsporing

Het Wetboek van Strafvordering biedt geen ruimte voor een zelfstandige rol van de burger in de opsporing. Uit artikel 141 en 142 Sv volgt dat particulieren niet met de opsporing zijn belast en de opsporingsdefinitie uit artikel 132a Sv plaatst veel particuliere handelingen buiten de term 'opsporing'. Het is om die reden begrijpelijk dat de rol van de burger in het Wetboek van Strafvordering beperkt is. Onderscheidenlijk zijn in dit wetboek aan burgers dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden toegekend. Kenmerkend aan deze bepalingen is dat hiermee lacunes in de rechtshandhaving worden opgevuld. De toekenning van bevoegdheden aan burgers hangt hiermee samen. Hoe moeilijker de strafwet te handhaven is, hoe ruimer de bevoegdheidstoekenning. Zo is de aanhoudingsbevoegdheid voor burgers enkel toegestaan in een heterdaadsituatie. Het verst reiken de bijzondere bepalingen die zien op de rol van burgers buiten het rechtsgebied van een rechtbank. Aan de commandant, de schipper en de gezagvoerder van een luchtvaartuig zijn vergaande bevoegdheden toegekend, zoals de bevoegdheid tot onderzoek aan kleding.

De rol van de burger in het Wetboek van Strafvordering brengt risico's mee voor de verantwoordelijkheden van de overheid in de opsporing. Aan de belangen van de burger die bijstand verleent aan de opsporing wordt in toenemende mate tegemoet gekomen, bijvoorbeeld ten aanzien van kroongetuigen en informanten. De waarborgen die de kwaliteit en het primaat van de opsporing kunnen bewaken – zoals de naleving van wettelijke voorschriften – komen hierdoor onder druk te staan. Zo heeft de afscherming van informanten tot problemen geleid in verband met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur.

De normering van burgeronderzoek vindt plaats buiten de kaders van het Wetboek van Strafvordering. Vanwege de positieve verplichtingen van de Staat kan de overheid zich niet geheel afzijdig houden van dit domein, maar op de keper beschouwd is de overheidsbemoeyenis met burgeronderzoek beperkt. In dit boek is met name de positie van onderzoeksjournalistiek en particuliere recherche belicht. In het Wetboek van Strafrecht zijn enkele bepalingen aan te wijzen die verwantschap vertonen met de opsporingsmethoden van de politie. Zo stellen de artikelen 139a-139g, 285b en 441b Sr bepaalde particuliere onderzoekshandelingen strafbaar. Toch is de reikwijdte van deze bepalingen beperkt, bijvoorbeeld omdat bijzondere strafuitsluitingsgronden de grenzen van deze artikelen verruimen. Voor particuliere recherchebureaus geldt bovendien dat vervolgingen veelal afstuiten op een beroep van de opdrachtgevers op hun status als geheimhouder. Daarnaast kan artikel 10 EVRM in de weg staan aan een strafrechtelijke veroordeling. Hoewel het belang van de opsporing op zichzelf niet hoger

wordt gewaardeerd dan het recht op de vrijheid van nieuwsgaring, dienen journalisten wel rekening te houden met andere belangen dan de nieuwsgaring zelf. De normering van burgeronderzoek is daarnaast gelegen in het civiele recht, meer in het bijzonder in een actie uit onrechtmatige daad. Artikel 6:162 BW kent zijn begrenzings – zo kunnen rechtvaardigingsgronden het oordeel over de onrechtmatigheid corrigeren –, maar de keuze voor één algemeen artikel dat ziet op onrechtmatige daden maakt dat dit artikel breed kan worden toegepast. Een omvattend kader voor burgeronderzoek biedt dit artikel niet, onder meer omdat rechtvaardigingsgronden het oordeel over de onrechtmatigheid kunnen corrigeren. De specifieke wet- en regelgeving die ziet op journalisten en particuliere rechercheurs biedt in dit kader meer houvast. Voor de zwaarste beroepsgroep geeft de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus invulling aan de bescherming van de belangen en rechten van burgers. Daarnaast geeft de privacygedragscode particuliere recherchebureaus inzicht in de legitimiteit van ingezette onderzoeksmethoden, hoewel de overlap met opsporingsbevoegdheden vragen oproept over de grens tussen particulier en strafvorderlijk onderzoek. Het werk van journalisten is daarentegen in mindere mate genormeerd, met name omdat de vrijheid van nieuwsgaring teveel overheidsbemoeienis voorkomt.

De rol van particulieren in de opsporing komt daarnaast tot uitdrukking in de geformaliseerde samenwerkingsverbanden met particuliere recherchebureaus en journalisten. Bij deze samenwerking staat het streven naar wederzijds nut centraal. Bij opsporingsberichtgeving staat de betrokkenheid van de Staat op de voorgrond, terwijl bij de samenwerking met particuliere recherchebureaus politie en justitie juridisch op afstand zijn gezet. Hierdoor kunnen eventuele onrechtmatigheden niet aan de Staat worden toegerekend, maar kan wel gebruikgemaakt worden van de informatie die deze samenwerking oplevert. Een gebalanceerde verdeling van verantwoordelijkheden lijkt hierdoor niet tot stand te komen.

De strafvorderlijke betekenis van door burgers verkregen bewijs

Op zichzelf staat geen rechtsregel eraan in de weg om door derden verkregen bewijs in een strafzaak in te brengen. Wel kunnen op de voet van artikel 359a Sv strafvorderlijke sancties worden verbonden aan de particuliere bewijsgaring. De reikwijdte van dit artikel is echter beperkt, omdat dit artikel enkel ziet op onrechtmatigheden die zijn begaan in het voorbereidend onderzoek. Burgeronderzoek is niet onder deze bepaling te scharen, omdat dergelijk onderzoek niet gestoeld is op artikel 132a Sv en daarmee niet onder het voorbereidend onderzoek valt. In dat geval bieden enkel de ondergrens van een recht op een eerlijk proces en de beginselen van een goede procesorde een uitweg. Meer ruimte voor een strafvorderlijke reactie biedt de bewijsuitsluitingsregel

R1 _____
 R2 _____
 R3 _____
 R4 _____
 R5 _____
 R6 _____
 R7 _____
 R8 _____
 R9 _____
 R10 _____
 R11 _____
 R12 _____
 R13 _____
 R14 _____
 R15 _____
 R16 _____
 R17 _____
 R18 _____
 R19 _____
 R20 _____
 R21 _____
 R22 _____
 R23 _____
 R24 _____
 R25 _____
 R26 _____
 R27 _____
 R28 _____
 R29 _____
 R30 _____
 R31 _____
 R32 _____
 R33 _____
 R34 _____
 R35 _____
 R36 _____
 R37 _____
 R38 _____
 R39 _____

Samenvatting

R1 uit artikel 482a lid 4 Sv, maar deze bepaling heeft enkel betekenis in het kader van
R2 de herziening ten nadele. Artikel 359a Sv is dan ook de voornaamste ingang om
R3 strafprocessuele consequenties te verbinden aan de gedragingen van particulieren.

R4 Uit artikel 8 EVRM volgt dat de betrokkenheid van de overheid (artikel 8 EVRM
R5 spreekt over ‘inmenging’) bij inbreuken op grondrechten van burgers een schending
R6 van het recht op privacy kan opleveren. Indien aan het zogeheten inmengingscriterium
R7 is voldaan, staat het handelen van de overheid centraal en kan artikel 359a Sv alsnog in
R8 beeld komen. Deze benadering berust goeddeels op de gedachte dat de overheid enkel
R9 verantwoordelijk kan worden gehouden voor hetgeen onder haar verantwoordelijkheid
R10 heeft plaatsgevonden. Drie oriëntatiepunten geven invulling aan deze toetsing. Ten
R11 eerste speelt de vraag of de gedraging van een derde een inbreuk heeft gemaakt op de
R12 persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 lid 1 EVRM. Een tweede oriëntatiepunt
R13 is de regierol van de overheid bij het handelen van een derde. Regie kan blijken uit de
R14 (directe of indirecte) betrokkenheid van de overheid bij het gedrag van een derde, of uit
R15 enigerlei andere wijze van betrokkenheid bij het aanvangspunt van het handelen van
R16 een derde (de Hoge Raad spreekt over ‘initiëren’), of uit het vergemakkelijken van of hulp
R17 verlenen aan (het ‘faciliteren’) de gedragingen van deze derde. De term ‘regie’ moet
R18 dan ook ruim worden geïnterpreteerd, maar de bijdrage van de publieke autoriteiten
R19 moet wel substantieel zijn (het EHRM spreekt over een ‘crucial contribution’). Als
R20 derde omstandigheid geldt dat de inzet van burgers er niet in mag resulteren dat
R21 strafvorderlijke waarborgen omzeild worden.

R22 Uit dit toetsingskader blijkt dat het handelen van derden, met uitzondering van
R23 flagrante schendingen van het recht, niet centraal staat. Rechters hoeven hierdoor hun
R24 blikveld niet te verleggen naar de controle op het door derden uitgevoerde onderzoek.
R25 Bij deze stand van zaken kan de integriteit van de opsporing onder druk komen te
R26 staan. Zo kan dit een voedingsbodem creëren waarin onrechtmatigheden worden
R27 afgeschoven op particulieren, zonder dat enige sanctie in beeld komt. Niet zonder
R28 reden heeft het EHRM meermalen gewaarschuwd voor een dergelijk risico.

Ter afsluiting

R31 De overheid streeft naar een grotere betrokkenheid van burgers in de opsporing. Zo
R32 geeft de modernisering van het Wetboek van Strafvordering – zij het in beperkte mate –
R33 blijk van de wens om tot een efficiëntere inzet van burgers in de opsporing te komen.
R34 In dit onderzoek zijn aanbevelingen gedaan om de burger een toekomstbestendige
R35 rol in de opsporing te geven. Om het primaat van de opsporing te bewaken, dient de
R36 overheid terughoudend om te gaan met de inzet van particulieren in de opsporing. Bij
R37 het betrekken van burgers in de opsporing staat de eigen verantwoordelijkheid van de
R38
R39

overheid centraal. In het algemeen geldt dat de inzet van opsporingsambtenaren voorop staat. Daarnaast heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid om de kwaliteit van burgerbijstand en burgeronderzoek te bewaken. Deze zorg voor de kwaliteit kan niet enkel in de handen van particulieren worden gelegd. Tot slot dient bij het betrekken van burgers in de opsporing de belangen van de overheid in de opsporing voorop te staan. Voor een tegemoetkoming aan de eigen belangen van de burger is slechts beperkt plaats, bijvoorbeeld indien een tegemoetkoming noodzakelijk is om de veiligheid van de burger te garanderen. Om het primaat en de kwaliteit van de opsporing in die situatie te bewaken, is een op artikel 359a Sv geïnspireerd artikel wenselijk dat gericht is op de sanctionering van door burgers begane onrechtmatigheden. Daarmee kan grip gekregen worden op het handelen van particulieren, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheden van de Staat.

Zolang de blik van de betrokken strafvorderlijke actoren niet te eenzijdig is gericht op de bijdrage die de burger aan de opsporing kan leveren en beseft wordt dat een dergelijke bijdrage zijn beperkingen kent, kan recht worden gedaan aan de verantwoordelijkheden van de overheid in het kader van de strafvordering. In dat geval kan het grote potentieel van burgers voor de opsporing blijvend worden benut. Zo bezien blijft de inburgering van derden in de opsporing een nastrevenswaardig doel.

R1 _____
R2 _____
R3 _____
R4 _____
R5 _____
R6 _____
R7 _____
R8 _____
R9 _____
R10 _____
R11 _____
R12 _____
R13 _____
R14 _____
R15 _____
R16 _____
R17 _____
R18 _____
R19 _____
R20 _____
R21 _____
R22 _____
R23 _____
R24 _____
R25 _____
R26 _____
R27 _____
R28 _____
R29 _____
R30 _____
R31 _____
R32 _____
R33 _____
R34 _____
R35 _____
R36 _____
R37 _____
R38 _____
R39 _____