

Eerste Gonsalveslezing door mr. H.N. Brouwer, voorzitter van het College van procureursgeneraal, gehouden op 15 februari ter gelegenheid van de uitreiking van de tweede mr Gonsalvesprijs.

Burgerparticipatie en Burgeropsporing

Dames en heren,

Straks komen wij toe aan de hoofdschotel van vandaag, de uitreiking van de [mr. Gonsalvesprijs](#) voor innovaties in de rechthandhaving. Mij is echter gevraagd om voordien een korte lezing te houden over één van de drie thema's van de innovatieprijs: burgerparticipatie, de kwaliteit van de opsporing en forensische opsporing. Ik koos voor de burgerparticipatie en heb - om het voorzichtig te zeggen - de indruk, dat het onderwerp sindsdien weinig aan actualiteit heeft ingeboet. Eigenlijk is burgerparticipatie bij de opsporing heel gewoon. En is dat ook al sinds mensenheugenis. Neem nu de bekendste koektrommeldeksel van Nederland, de Nachtwacht van Rembrandt. Daarop staat afgebeeld de compagnie van Frans Banning Cocq, een Amsterdamse schutterij. Tegenwoordig zijn schuttersverenigingen er uitsluitend voor de gezelligheid, maar ten tijde van Rembrandt waren het burgerwachten met een belangrijke taak bij het beteugelen van oproer en criminaliteit.

Trouwens, voor wie teruggaat in de tijd, is niet zozeer de rol van de burgers bij de aanpak van misdaad uitzonderlijk, maar eerder het feit dat er ook overheidsbemoeienis is. Ik roep maar in herinnering dat de politie een relatief recent fenomeen is. Het eerste moderne politiekorps, de Londense Metropolitan Police werd opgericht in 1829. Bij de eerste parlementaire evaluatie van het nieuwe korps was het kantje boord of de 'Met' mocht blijven voortbestaan. De burgers van Londen vonden dat ze toch wel erg weinig veiligheid voor hun belastinggeld terugkregen.

Maar ook nadat de politie een permanente status had verworven (in Londen hielp het om de grootste zuipschuiten uit het korps te mieteren), bleef burgerparticipatie van belang. Denk maar aan het televisieprogramma Opsporing Verzocht, nu al 26 jaar in de lucht en nog steeds een belangrijk hulpmiddel bij het ophelderen van misdrijven. Burgerparticipatie bij de opsporing is dan wel niets nieuws, het fenomeen is wel aan een renaissance bezig. Er wordt veel over gepraat, het regent initiatieven en burgers zijn ook echt vaker betrokken bij de opsporing.

Een paar voorbeelden om te illustreren wat voor verschillende vormen de burgerbetrokkenheid kan aannemen:

- De Marokkaanse buurtvaders in Amsterdam, als het ware een moderne versie van de compagnie van Frans Banning Cocq;
- Wetenschappers die een boek schrijven over de zaak Lucia de B.;
- De deelnemers aan het project Burgernet in Nieuwegein;

- Maurice de Hond;
- De 28.500 personen die werkzaam zijn in de veiligheidsbranche;
- En natuurlijk ook al die burgers, die hun verklaring als getuige in een proces-verbaal laten opnemen.

Allemaal voorbeelden van burgerparticipatie, het één wellicht geslaagder dan het ander.

Laat ik voorop stellen dat ik burgerparticipatie op zich een uitstekende zaak vind. De opsporing van strafbare feiten kan niet zonder de medewerking van burgers. Maar dan moet ik daar meteen aan toevoegen dat ik nadrukkelijk onderscheid maak tussen burgerparticipatie en burgeropsporing. Over die laatste zal ik straks enige zorgen uitspreken.

Maar nu eerst de burgerparticipatie. Deze definieer ik als het meekijken en het meedenken met de politie en het OM.

Voorbeelden van meekijken zijn:

- Initiatieven als Burgernet, eerst alleen in Nieuwegein, maar nu wordt het door het hele land verspreid;
 - Het reageren op opsporingsberichtgeving. Die is niet alleen te zien bij de AVRO en de NOS, maar ook op de commerciële zenders, bij regionale en lokale omroepen, op teletekst en natuurlijk ook op het internet;
 - De vele tips die binnenkomen bij Meld Misdaad Anoniem;
 - En als laatste voorbeelden van het meekijken: het aanleveren van foto's en filmpjes.
- Bij meedenken gaat de betrokkenheid van de burgers een stapje verder. Het gaat dan niet alleen om wat zij als getuige kunnen inbrengen, maar ook om eventuele kennis en ervaring die mogelijk relevant is voor het onderzoek.

www.politieonderzoeken.nl is een voorbeeld van een interactieve site, waarop burgers kunnen meedenken. Aanvankelijk alleen over 'cold cases', maar sinds enkele maanden ook over 'hot cases'. Het voordeel van een dergelijke site is de laagdrempeligheid. Dat kan overigens ook in een nadeel verkeren, zeker als een zaak veel in de publiciteit is. Dan kost het uitfilteren van zinnige informatie veel tijd. U wilt niet weten hoeveel zelfverklaarde paragnosten Nederland op zo'n moment telt. Dat was wat ik burgerparticipatie noem, het meekijken en meedenken met de politie en het OM.

Bij burgeropsporing gaat de betrokkenheid veel verder. Bij burgeropsporing gaat het om activiteiten die, wanneer de politie ze zou ondernemen, als toepassing van een opsporingsbevoegdheid gelden. Voorbeelden zijn: het opvragen van gegevens, mensen horen, camera's ophangen of observeren. Wanneer de overheid dat doet, gelden wettelijke waarborgen, zoals voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris of een verplichting tot nauwkeurige verslaglegging. Een particulier recherchebureau mag daarentegen iemand langdurig op de openbare weg volgen en daarbij foto's en video-opnamen maken.

In het algemeen geldt dat de wetgever de toepassing van dwangmiddelen en opsporingsmethoden aan de overheid heeft voorbehouden – met als bekende uitzondering de aanhouding van een verdachte in een heterdaad-situatie.

Een burger mag bijvoorbeeld niet heimelijk telefoongesprekken waaraan hij zelf niet deelneemt opnemen, of tegen diens wil de boekhouding in beslag nemen. Degene die zoiets doet is veelal strafbaar of pleegt een onrechtmatige daad naar burgerlijk recht.

De vraag is dan wat de overheid nog kan met de vruchten van dergelijke onrechtmatige burgeropsporing. Het antwoord is: veel, heel veel zelfs, misschien wel te veel.

In het babyfoon-arrest van de Hoge Raad ging het om een veroordeling wegens doodslag. Voor het bewijs waren ook opnames gebruikt die de burens van de verdachte hadden gemaakt. Zij hadden via de babyfoon telefoongesprekken opgenomen, die hun buurman in diens woning had gevoerd. Dat mag op zich niet, maar mochten de opnames ondanks die dubieuze herkomst gebruikt worden?

De Hoge Raad vond van wel. Dat past ook in de jurisprudentiële lijn van de raad. Het criterium is of de politie of het OM bemoeienis heeft gehad met het maken van de opnames. Dan zou de onrechtmatigheid het OM toegerekend kunnen worden met eventuele bewijsuitsluiting als gevolg.

Hier was echter geen sprake geweest van een initiërende rol van de overheid. In dat geval mag het bewijs in beginsel gebruikt worden.

Er is wel een belangrijk mits. Ook wanneer het onrechtmatig bewijs geheel spontaan bij de politie of het OM is gekomen, geldt dat het niet gebruikt mag worden, wanneer dat zou leiden tot schending van beginselen van een behoorlijke procesorde of van veronachtzaming van de rechten van de verdediging in de strafzaak.

De jurisprudentie geeft het OM dus ruim baan om gebruik te maken van de resultaten van onrechtmatige burgeropsporing. In de Verenigde Staten wordt dat wel aangeduid met de 'silver platter-doctrine'. Als het bewijs je op een presenteerblaadje wordt aangereikt, mag je er naar hartenlust van snoepen.

Zoals gezegd, ik ben een groot voorstander van meer burgerparticipatie. En op dat gebied hebben we nog niet het volledige potentieel aan meekijkers en meedenkers benut.

Maar waar ik een beetje bang voor ben, is dat er tegelijk ook een cultuur van burgeropsporing ontstaat. Een cultuur waarin allerlei lieden zichzelf tot hulpsheriff uitroepen en onder het mom van de strijd tegen de misdaad dingen gaan doen die niet mogen. We willen niet in een politiestaat leven, maar al helemaal niet in een amateurpolitiestaat.

Ik reken het tot de verantwoordelijkheid van het OM als hoeder van de rechtsstaat erop toe te zien dat het goede, meer burgerparticipatie, niet omslaat in het foute, namelijk meer onrechtmatige burgeropsporing. Het wetenschappelijk bureau van het OM zal daarom dit jaar onderzoek doen naar de volgende vragen:

Ten eerste: zou het OM zichzelf beperkingen moeten opleggen bij het gebruik als bewijs van de vruchten van dubieuze burgeropsporing. De uitkomsten van dat onderzoek kunnen leiden tot nieuw OM-beleid in de vorm van een aanwijzing.

De tweede onderzoeksvraag voor het wetenschappelijk bureau is: maken burgers en bedrijven nu gebruik van specifieke onderzoeksmogelijkheden die zo ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer, dat er wettelijke verboden zouden moeten komen, in aanvulling op hetgeen thans reeds in het Wetboek van Strafrecht verboden is.

De bevindingen van het wetenschappelijk bureau zullen tevens gebruikt worden als basis voor een door het OM in de tweede helft van dit jaar te organiseren congres over burgerparticipatie en burgeropsporing.

Waar de burgeropsporing ook ongewenste effecten kan hebben, dat is in de relatie tussen burgers en de media. Het strafrecht is in sneltreinvaart gemedialiseerd. En dat komt echt niet door die ene uitzending van Peter de Vries. Het gaat om een veel bredere ontwikkeling, die al heel lang aan de gang is.

Het lijkt inmiddels onvoorstelbaar, maar nog niet zo heel lang geleden was het hoogst ongebruikelijk dat een advocaat aan de vooravond van de behandeling van de strafzaak tegen zijn cliënt in een praatprogramma ging zitten. En het was zelfs ooit de norm onder hoogleraren dat zij zich onthielden van commentaar over lopende zaken waarvan zij het dossier niet kenden.

Goed, die tijd is duidelijk voorbij en komt ook nooit meer terug. Alle media zijn buitengewoon actief op het terrein van het strafrecht en de strafrechtsdeskundigen zijn buitengewoon actief in de media.

Bij die medialisering hoort ook dat journalisten zich erop toeleggen strafbare feiten op te helderen. Daarbij maakt men gebruik van alle mogelijkheden die een journalist ten dienste staan – en dat zijn er in sommige gevallen meer dan waar de politie en het OM over kunnen beschikken. Wij mogen bijvoorbeeld niet zomaar iemand stelselmatig observeren. Een journalist kan dat wel, mits hij voldoende zitvlees en koffie tot zijn beschikking heeft.

Bij deze journalistieke variant op de burgeropsporing is al snel sprake van een conflict tussen twee fundamentele mensenrechten. Aan de ene kant de vrijheid van meningsuiting, met, zoals allerwegen erkend wordt, als logisch complement de journalistieke vrijheid van nieuwsgaring. Aan de andere kant staat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de door de journalist onderzochte personen. Dat kan een harde botsing opleveren, waarbij het gevaar reëel is dat de privacy de zwakkere partij is.

Journalisten mogen verder gaan dan 'gewone' burgers. Zij mogen zelfs van het Europees Hof van de Rechten voor de Mens in bijzondere gevallen de strafwet

overtreden ten behoeve van de nieuwsgaring. Maar dan geldt wel de voorwaarde dat het algemeen belang dat met de berichtgeving gediend is, ver uitstijgt boven de ernst van het mogelijk door de journalist gepleegde strafbare feit. Voorts moet de journalist te goeder trouw en zorgvuldig te werk zijn gegaan. Dat laatste betekent bijvoorbeeld dat een eventuele privacy-inbreuk tot het noodzakelijk minimum beperkt moet zijn geweest, dat feiten ook op een andere manier zijn geverifieerd en dat indien mogelijk hoor en wederhoor is toegepast.

U merkt het: bij het bepalen van de grenzen van de journalistieke opsporing hanteert de rechtspraak mede de normen en codes uit de journalistiek zelf. Inderdaad is dit dus geen gebied waar het vooral aan de overheid is om de spelregels te bepalen. Primair dient de journalistiek zèlf in te vullen wat fatsoenlijke journalistiek is.

Maar dat veronderstelt wel dat de beroepsgroep daar een stevig debat over voert, zeker nu het duidelijk is dat het zowel journalistiek als commercieel interessant kan zijn om de grenzen van de rechtmatigheid op te zoeken. Belangrijke vragen voor dat debat zouden bijvoorbeeld kunnen zijn:

Geldt ook voor de door een journalist geschapen beeldvorming het beginsel dat iedereen voor onschuldig wordt gehouden totdat een rechter de schuld heeft vastgesteld?

Of: mag men verder gaan in het schenden van de privacy van een burger, naarmate het feit dat deze persoon verweten wordt ernstiger is, of zou juist de omgekeerde norm moeten gelden: hoe groter het verwijt, des te meer reden voor behoedzaamheid?

Jammer genoeg, merk ik nog weinig van een dergelijk debat binnen de journalistiek. Is dit bijvoorbeeld niet iets voor de Nederlandse Vereniging van Journalisten?

Dat waren achtereenvolgens mijn zorgen met betrekking tot onrechtmatige burgeropsporing en de normen bij de journalistieke opsporing. In beide gevallen hebben de opsporingsactiviteiten in ieder geval nog plaatsgevonden in de context van een uiteindelijke beoordeling van een zaak door de strafrechter.

Er is echter ook een variant waar bij de burgeropsporing geheel binnen de verhouding burger-burger blijft. Een klassiek voorbeeld zijn de activiteiten van de bedrijfsrecherche, die met de resultaten van eigen onderzoek een stelende werknemer dwingt om ontslag te nemen. De kwestie wordt dan geheel buiten het strafrecht afgedaan.

Moderner is wat ik de 'Youtubisering' van het strafrecht zou willen noemen. Burgers onderzoeken andere burgers en zetten hun bevindingen klakkeloos op het internet. Bijvoorbeeld filmpjes van hoe de buurman zwart aan het klussen zou zijn of weblogs over waarom toch niet de voor het feit veroordeelde X, maar Y de werkelijke dader is. Feitelijk gaat het dan niet alleen meer om burgeropsporing, maar meteen ook om burgervervolging.

Voorlopig valt het nog mee met deze ontwikkeling, maar de laagdrempeligheid van het internet, de medialisering van het strafrecht en ook de toenemende burgerparticipatie kunnen een sneeuwbaaleffect veroorzaken.

De volgende logische stap na burgerparticipatie, burgeropsporing en burgervervolging is de burgerexecutie. Daar kan ik nog korter over zijn. Dat is dus niet te tolereren in een rechtsstaat. Geen eigenrichting en geen brandbommen door de ramen van vermeende pedoseksuelen.

U hebt het gemerkt, burgerparticipatie is een buitengewoon breed onderwerp. Ik kan vanmiddag hoogstens over de oppervlakte scheren. In ieder geval op twee deelterreinen zal het wetenschappelijk bureau van het OM onderzoek verrichten. En wij zullen bovendien dit jaar een congres over dit thema organiseren om het debat te stimuleren. Dat wordt dan een congres niet alleen voor het OM zelf, maar bijvoorbeeld ook voor de journalistiek, de politie, de advocatuur, en wetenschap, zowel op het terrein van het strafrecht als van de media. En het zo zou maar kunnen dat ook burgers mogen participeren.

Mijn slotboodschap is dat ik op zich een groot voorstander ben van burgerparticipatie. Wij kunnen niet zonder. Burgerparticipatie leeft. Burgers willen hun steentje bijdragen aan de aanpak van misdaden en onveiligheid en ze dóen dat in de praktijk ook massaal. Wij, de rechtshandhavers, moeten profiteren van dat reservoir aan kennis en medewerking. Daar hoort vanzelf ook bij dat wij de burger die de moeite neemt om ons te helpen, serieus nemen en hem of haar keurig terugberichten wat met de informatie gedaan is.

Dat is de ene zijde van de medaille, de blinkende zijde.

Aan de andere kant moet de slinger ook niet te ver doorslaan. Ooit was rechtshandhaving primair een zaak van de burgers. Toen nam de overheid het voortouw. Nu is de betrokkenheid van de burgers weer aan het toenemen. Dat is op zich goed, maar wij moeten ons ook volop bewust zijn van de risico's. Er moet geen cultuur van amateursporing ontstaan waarin alles maar mag, zolang het mogelijk aan de opheldering van misdrijven bijdraagt. Dat zelfde geldt voor de misdaadjournalistiek. Ook daar geldt dat het doel niet álle middelen heiligt. En evenmin zitten wij met ons allen te wachten op een ge-youtubiseerde samenleving waarin iedere hele of halve verdachtmaking klakkeloos op het net wordt gezet. Ik vraag mij af of Rolph Gonsalves een groot voorstander zou zijn geweest van de meer cowboy-achtige vormen van burgerparticipatie, die wij nu zien verschijnen. Wat ik wél zeker denk te weten, is dat Rolph als klassiek misdaadbestrijder het met mij eens zou zijn geweest dat er een kern is van verantwoordelijkheden die de politie, het OM en de strafrechter nooit uit handen mogen geven.