

DE ROL VAN BELANGENORGANISATIES BIJ STRAFRECHTELIJKE MENSENRECHTENBESCHERMING

Ellen Gijselaar, Sjoerd Lopik & Lisette van der Linde *

Samenvatting | Belangenorganisaties spelen een steeds belangrijkere rol bij het aankaarten van strafzaken die voor de bescherming van mensenrechten van belang zijn. Dit artikel geeft inzicht in de rol van het strafrecht bij deze bescherming en de invloed van dergelijke organisaties op dit soort strafrechtelijke procedures. Daarbij wordt onderzocht welke rol zij kunnen en zouden moeten spelen bij strafrechtelijke reacties op mensenrechtenschendingen.

Trefwoorden | [Mensenrechten], [EVRM], [Strafrecht], [Belangenorganisaties], [Positieve verplichtingen], [Immunititeit] en [Administratieve afhankelijkheid].

DOI | 10.54195/NTM.23184

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Belangenorganisaties wenden zich in toenemende mate tot het strafrecht om hun doelstellingen na te streven en maatschappelijke misstanden aan te kaarten.¹ Verschillende niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's) deden in de afgelopen jaren aangifte van vermoedens van strafbare feiten die verband houden met schendingen van mensenrechten.² Een spraakmakend voorbeeld is de aangifte van vier belangenorganisaties tegen Booking.com vanwege de verhuur van woningen van Israëliische kolonisten op de Westelijke Jordaanoever.³ Volgens de NGO's maakt Booking.com zich schuldig aan witwassen, omdat zij profiteert van onder meer schendingen van mensenrechten tegen de Palestijnse bevolking. In 2021 deed de Duitse mensenrechtenorganisatie European Centre for Constitutional and Human Rights (hierna: ECCHR) aangifte

■ Mr. E.C. Gijselaar is universitair docent bij de Universiteit Leiden. Mr. S.J. Lopik is advocaat-partner bij De Roos Coöperatief en promovendus bij de Universiteit Leiden. Mr. L. van der Linde is advocaat bij De Roos Coöperatief.

1 Zie bijv. T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

2 Zie bijv. W. Khan, 'Mensenrechtenadvocaat: 'Bedrijven die profiteren van uitbuiting blijven te vaak onbestraft'', *Follow The Money*, 18 augustus 2024.

3 'Aangifte tegen Booking.com wegens witwassen van winsten uit oorlogsmisdrijven', *The Rights Forum*, 23 mei 2024.

tegen C&A, Nike, Patagonia en State of Art.⁴ De mensenrechtenorganisatie stelt dat de kledingproducenten wisten dat bepaalde producten door Oeigoeren onder dwang waren geproduceerd.⁵

Het zou niet verbazen als deze trend zich in de komende jaren zou voortzetten. De regering is voornemens om de civiele procesmogelijkheden van belangenorganisaties in te perken.⁶ Daardoor worden zij mogelijk gedwongen om andere (juridische) middelen aan te wenden, waaronder het strafrecht. Daarnaast wordt vaak geconstateerd dat er überhaupt een toename is aan juridische procedures door belangenorganisaties, waaronder in het strafrecht.⁷ Daar komt nog bovenop dat de hoeveelheid open normen en zorgplichten in het strafrecht toeneemt, waardoor belangenorganisaties meer mogelijkheden krijgen om strafrechtelijke aanknopingspunten te vinden. Deze en andere trends worden verderop in dit artikel nader uitgewerkt. Daaruit blijkt dat belangenorganisaties vaker het strafrecht aanwenden, en zij dat naar verwachting in toenemende mate zullen doen.

Deze ontwikkeling roept vragen op over de functie van het strafrecht en de rol van belangenorganisaties. Enerzijds lijken deze organisaties geschikt om mensenrechtenschendingen op te sporen, en kan het strafrecht een geschikt middel zijn om deze vervolgens te bestrijden. Anderzijds is het strafrecht van oudsher een *ultimum remedium* waar het Openbaar Ministerie het vervolgingsmonopolie heeft, en is het de vraag in hoeverre NGO's zich in dat proces zouden moeten (willen) mengen. In deze bijdrage analyseren wij daarom de rol van het strafrecht bij de bescherming van mensenrechten en de invloed van belangenorganisaties op strafrechtelijke procedures. De vraag die in deze bijdrage centraal staat is dan ook welke rol belangenorganisaties kunnen en zouden moeten spelen bij de strafrechtelijke aanpak van mensenrechtenschendingen.

Wij zullen deze vraag beantwoorden door het onderwerp van deze bijdrage vanuit verschillende invalshoeken te belichten. Allereerst gaan wij in op de rol van het strafrecht bij de bescherming van mensenrechten, met bijzondere aandacht voor de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Vervolgens richt paragraaf 3 zich op de mogelijkheden en toegevoegde waarde van belangenorganisaties in strafrechtelijke procedures. In paragraaf 4 bespreken wij de juridische en praktische beperkingen waarmee belangenorganisaties in dat soort processen worden geconfronteerd. In paragraaf 5 gaan wij in op verschillende trends die erop wijzen dat de betrokkenheid van belangenorganisaties waarschijnlijk verder zal toenemen. Tot slot trekken wij in paragraaf 6 conclusies over de mogelijkheden voor belangenorganisaties en de wenselijkheid van hun rol in het strafproces.

2 De rol van het strafrecht bij mensenrechtenbescherming

Alvorens in te gaan op belangenorganisaties, is het van belang om stil te staan bij de rol van het strafrecht bij het beschermen van mensenrechten. Dit doen wij vanuit Straatsburgse invalshoeken.

4 'Aangifte mensenrechtenclub tegen C&A en Nike om mogelijke dwangarbeid Oeigoeren', *De Volkskrant*, 2 december 2021.

5 'Human rights violations off the rack: Dutch and US brands allegedly rely on forced labor', *ecchr.eu* 2 december 2021.

6 Zie bijv. *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 169, nr. 37 en Hoofddlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024, p.18.

7 Zie bijv. T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

hoek, aangezien het EHRM uitdrukkelijk heeft stilgestaan bij de plaats van het strafrecht bij mensenrechtenbescherming.⁸ Het is vaste EHRM-jurisprudentie dat de inzet van het strafrecht verplicht is als reactie op bepaalde grove schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens het Hof heeft het strafrecht een afschrikkende werking, en kunnen daarmee toekomstige mensenrechtenschendingen worden voorkomen. In ernstige gevallen kan een privaat-, bestuurs- of tuchtrechtelijke sanctionering volgens het Hof niet volstaan om toekomstige mensenrechtenschendingen te voorkomen. Lidstaten dragen de verantwoordelijkheid om het strafrecht in die gevallen in te zetten.⁹ Als de lidstaat het strafrecht niet inzet, dan kan hij daarvoor in Straatsburg ter verantwoording worden geroepen.¹⁰

Het EHRM stelt de verplichting tot strafbaarstelling op twee manieren vast, namelijk (a) door zelf vast te stellen dat een bepaalde handeling in wezen een strafwaardige gedraging betreft, en (b) door aan te sluiten bij internationaal erkende standaarden.¹¹ Het Hof stelt bij de eerste methode op basis van de aard van het betrokken belang en de ernst van de inbreuk daarop vast of sprake is van een in wezen strafbare gedraging. Bij ernstige vergripen tegen het leven, de fysieke integriteit en de seksuele integriteit of waar andere 'fundamental values and essential aspects of private life' op het spel staan, beschouwt het EHRM het strafrecht als de aangewezen remedie. Het Hof benadrukte bijvoorbeeld ten aanzien van een klacht die draait over seksueel misbruik: 'effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions; indeed, it is by such provisions that the matter is normally regulated'.¹² Het EHRM sluit bij deze eerste werkwijze vaker aan bij wat als 'normaal' wordt beschouwd in de praktijk van de verdragstaten.¹³ Omdat moord, zware mishandeling en seksueel misbruik normaal gesproken via het strafrecht worden gereguleerd, verlangt het Hof dat ook van verdragstaten.

Bij de tweede werkwijze van het EHRM wordt de verplichting aangenomen onder verwijzing naar internationale verplichtingen. Zo wijst het EHRM in zaken over mensenhandel op het Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO-Verdrag) inzake gedwongen of verplichte arbeid en het aanvullend slavernijverdrag van 1956.¹⁴ Het Hof kan op basis van dat soort

8 Ook andere mensenrechtenverdragen kunnen tot het aanwenden van het strafrecht verplichten. Zie bijv. A. Seibert-Fohr, *Prosecuting Serious Human Rights Violations*, Oxford: Oxford University Press 2009.

9 F. Vellinga-Schootstra & W.H. Vellinga, *Positive obligations en het Nederlandse straf(proces)recht* (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 2008, P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008 en E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021.

10 J. Simonis & J.L. de Wijkerslooth, 'Het EVRM en het recht op strafrechtelijke handhaving', in: P.D.J. van Zeben (red.), *Via Straatsburg – Liber amicorum Egbert Myjer*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 29, P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 50, I. Gonzales, 'Het niet vervolgen door het Openbaar Ministerie van (dodelijk) politiegeweld', *NJB* 2009, afl. 31, p. 2010-2015 en E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 302 e.v.

11 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 232-233.

12 EHRM 26 maart 1985, 8978/80 (*X & Y/Nederland*), par. 27.

13 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldız/Turkije*), par. 93.

14 Zie bijv. EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (*Siliadin/Frankrijk*), par. 89.

internationaalrechtelijke verplichtingen vrij specifiek aangeven welke gedraging door middel van het strafrecht bestreden moet worden. Het neemt daarmee als het ware de leiding over de uitvoering van internationale verdragen.¹⁵

Ook bij gevaarlijke industriële activiteiten en menselijke fouten in verband met natuurrampen kan het EHRM verplichten tot toepassing van het strafrecht. Het moet dan wel gaan om vormen van onachtzaamheid die verder gaan dan een beoordelingsfout of onvoorzichtigheid.¹⁶ Daarbij is het in beginsel niet relevant of het handelen of nalaten tot de dood heeft geleid. Het veroorzaken van een levensgevaar kan namelijk ook voldoende zijn om een positieve verplichting tot strafvervolgung te activeren.¹⁷ De reikwijdte van deze verplichting omvat ook gevallen waarin private partijen zich schuldig hebben gemaakt aan levensdelicten of het creëren van grote gevaren voor de menselijke gezondheid.¹⁸

Aangezien milieurechtszaken van belangenorganisaties in de afgelopen jaren volop in de belangstelling stonden, is het relevant voor dit artikel dat het EHRM ook op dat gebied tot het aanwenden van het strafrecht kan verplichten. Het EHRM oordeelt al sinds *Lopez Ostra* uit 1990 dat het verdrag bescherming kan bieden tegen milieuvervuiling.¹⁹ Dergelijke vervuiling kan verschillende rechten uit het verdrag raken, waaronder artikel 2 EVRM (het recht op leven), artikel 8 EVRM (het recht op bescherming van het privé- en familieleven) en artikel 1 EP (het recht op bescherming van eigendom).²⁰ In geval van verregaande schendingen kan dit leiden tot een verplichting om het strafrecht aan te wenden, zoals onder meer blijkt uit de veelbesproken Straatsburgse milieu-arresten *Öneryıldız*,²¹ *Budayeva*²² en *Kolyadenko*.²³

In gevallen waarin het EHRM strafrechtelijke bescherming vereist, moeten strafbare feiten daadwerkelijk worden gehandhaafd. 'If appropriate' moet tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan.²⁴ Waar het gaat om strafvervolgung naar aanleiding van schending van de absolute rechten (artikel 2, 3 en 4 EVRM), bestaat voor lidstaten over het algemeen weinig ruimte om

15 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 276.

16 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldız/Turkije*), par. 89-93 en EHRM 20 maart 2008, 15339/02 e.a. (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 140.

17 EHRM 28 februari 2012, 17423/05 e.a. (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 151, 155 en 191.

18 EHRM 6 juni 2017, 9441/10 (*Sinim/Turkije*), par. 63. Zie ook EHRM 30 januari 2025, 51567/14 e.a. (*Cannavacciuolo e.a./Italië*), par. 440 over 'the offence of illegal incineration of waste'. Het EHRM overweegt dat 'doubts emerge as to the effectiveness of the given legal framework in preventing environmental crimes'. Het EHRM lijkt in deze en andere milieuzaken te beredeneren dat als eenmaal voor strafbaarstelling is gekozen, dat dan ook aan bepaalde vereisten moet worden voldaan bij de toepassing ervan. Vgl. met betrekking tot de handhaving van een 'environmental legislative framework' O.W. Pedersen, 'The Janus-Head of Human Rights and Climate Change: Adaptation and Mitigation', *Nordic Journal of International Law* (80) 2011, afl. 4, p. 412-413.

19 EHRM 9 december 1994, 16798/90 (*López Ostra/Spanje*).

20 *Environment and the European Convention on Human Rights* (factsheet), Perseenheid van het EHRM, 2024.

21 EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldız/Turkije*).

22 EHRM 20 maart 2008, 15339/02 e.a. (*Budayeva e.a./Rusland*).

23 EHRM 28 februari 2012, 17423/05 e.a. (*Kolyadenko e.a./Rusland*).

24 Zie meer uitgebreid over de verplichting om te vervolgen E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 303 e.v.

op basis van wenselijkheidsoverwegingen van vervolging af te zien.²⁵ Het afzien van handhaving staat in die gevallen haaks op het doel van de vervolgingsverplichting, te weten het tegengaan van straffeloosheid. Waar het om niet-absolute rechten gaat, zoals artikel 1 Eerste Protocol EVRM en artikel 8 EVRM, hanteert het EHRM een minder rigide benadering. Het Hof heeft in die gevallen meer oog voor de beperkte capaciteit van opsporingsautoriteiten en de (politieke) beleidskeuzes die dat met zich meebrengt.²⁶

3 De rol van belangenorganisaties in het strafrecht

3.1 Inleiding

Het EHRM oordeelt dus dat lidstaten in bepaalde ernstige gevallen verplicht zijn om het strafrecht aan te wenden, omdat alleen dat rechtsgebied voor afdoende preventie van toekomstige mensenrechtenschendingen kan zorgen. Zoals wij in de inleiding aangaven, zullen wij in deze bijdrage met name ingaan op de rol van belangenorganisaties. Zij spelen in de praktijk een steeds grotere rol in het aankaarten van strafbare gedragingen die tevens kwalificeren als mensenrechtenschendingen. In deze paragraaf komt aan de orde welke mogelijkheden NGO's in het strafrecht hebben (paragraaf 3.2). Daarna gaan wij in op de redenen voor strafrechtelijke initiatieven van en inmenging door belangenorganisaties (paragraaf 3.3).

3.2 Strafrechtelijke mogelijkheden voor belangenorganisaties

In tegenstelling tot in het civielrecht, kunnen belangenorganisaties niet eigenhandig procederen in het strafrecht. In dat rechtsgebied geldt immers het vervolgingsmonopolie, op basis waarvan alleen het Openbaar Ministerie bevoegd is om een zaak voor de strafrechter te brengen.²⁷ Voor burgers en private organisaties zijn er wel bepaalde ingangen om enige invloed op het strafproces te hebben. De belangrijkste daarvan is de aangifte.²⁸ Iedereen kan aangifte van een strafbaar feit doen, hetgeen in de praktijk doorgaans bij de politie gebeurt. Dit is over het algemeen de eerste stap in het strafproces als belangenorganisaties daarin opkomen voor mensenrechten. Een zeer breed scala aan delicten kan relevant zijn voor mensenrechtenbescherming. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan verkrachting (artikel 242 Sr) en andere zedendelicten, mensenhandel (artikel 273f Sr), dood door schuld (artikel 307 Sr) en andere levensdelicten, maar

25 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 308, onder verwijzing naar EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C./Bulgarije*), par. 166; EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (*Siliadin/Frankrijk*), par. 112; EHRM 7 januari 2010, 25965/04 (*Rantsev/Cyprus & Rusland*), par. 285. Zie ook K. Kamber, *Prosecuting Human Rights Offences: Rethinking the Sword Function of Human Rights Law*, Leiden: Brill 2017, p. 417.

26 EHRM 14 oktober 2008, 70930/01 (*Blumberga/Letland*), par. 67.

27 Artikel 9 Sv.

28 Artikel 163 lid 1 Sv. Zie G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 49.

ook aan milieudelicten (artikel 173a en 173b Sr), corruptie (artikel 328ter Sr) en witwassen (artikel 420bis Sr).

Na een aangifte vindt doorgaans een onderzoek plaats onder leiding van het Openbaar Ministerie. Uiteindelijk is het op basis van het opportuniteitsbeginsel aan haar om te beslissen of een zaak tot strafvervolgning behoort te leiden.²⁹ Uit de praktijk blijkt dat het Openbaar Ministerie niet altijd warmloopt voor complexe aangiftes die voor een algemeen belang opkomen.³⁰ Geregeld mondt een algemeen-belang-aangifte dan ook uit op een sepot, waartegen een klacht op basis van artikel 12 Sv wordt ingediend.³¹ Zo'n klacht kan zowel op het niet (verder) vervolgen als de geselecteerde wettelijke strafbaarstelling betrekking hebben.³² Na een artikel 12 Sv-klacht wordt de beslissing om niet tot vervolging over te gaan aan het Gerechtshof voorgelegd. Het Hof oordeelt dan of het Openbaar Ministerie in redelijkheid heeft mogen beslissen om van vervolging af te zien. Deze procedure is door de wetgever oorspronkelijk bedoeld als correctiemiddel ten opzichte van de nadelen van het opportuniteitsbeginsel en het vervolgingsmonopolie.³³ De wetgever wilde daarmee voorkomen dat het Openbaar Ministerie een willekeurig gebruik of zelfs misbruik van het opportuniteitsbeginsel zou maken. Het risico van onterechte niet-vervolgingen en 'mogelijk verkeerd gebruik van de bevoegdheid' zou moeten worden gepareerd.³⁴ Het Gerechtshof heeft hier vanwege diens onafhankelijkheid en onpartijdigheid een rechtsbeschermende taak.³⁵

Naast de rechtsbeschermende functie heeft de artikel 12-Sv procedure inmiddels een belangrijke maatschappelijke functie.³⁶ Dit betekent dat steeds vaker een beroep op deze procedure wordt gedaan om redenen die de individuele belangen van klagers overstijgen.³⁷ Zo is het mogelijk om als belanghebbende voor collectieve rechtsgoederen op te komen, zoals het milieu. Vaak gaat het daarbij om zaken waarin geen concreet slachtoffer aanwijsbaar is, of er nog geen duidelijke verantwoordelijke kan worden geïdentificeerd.³⁸ Voor belangenorganisaties kan de

29 Artikel 167 en 242 Sv. Zie verder G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 47 e.v.

30 Dat signaleert ook strafrechtadvocaat Van Straaten in W. Khan, 'Mensenrechtenadvocaat: 'Bedrijven die profiteren van uitbuiting blijven te vaak onbestraft', *Follow The Money*, 18 augustus 2024.

31 S.D. Koning, 'De artikel 12-Sv procedure als forum voor maatschappelijk debat? Percepties van raadsheren ten aanzien van maatschappelijk gevoelige artikel 12 Sv-zaken', *BSb* 2024, afl. 1.

32 Het kan daarbij ook gaan om een klacht over bijv. de afdoening in de vorm van een strafbeschikking, een sepot van het OM, een voorwaardelijk afzien van verdere vervolging of het uitblijven van een beslissing. Vgl. G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 664-665.

33 *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 55 en T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 296.

34 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 296. Zie voor een bespreking van de historische ontwikkeling van de artikel 12-procedure S.D. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, afl. 2 en T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 295-297.

35 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 296 onder verwijzing naar G. Knigge, 'Het beklag over niet of niet verder vervolgen', *DD* 1980, p. 191.

36 S.D. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolg', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2.

37 S.D. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolg', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2, p. 41.

38 S.D. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, p. 92.

artikel 12 Sv-procedure een geschikte procedure zijn om hun beklag te doen over het achterblijven van mensenrechtenbescherming door het uitblijven van vervolging. Deze organisaties kunnen zich daarbij vaak beroepen op de voornoemde jurisprudentie van het EHRM. Op basis daarvan kunnen zij immers in bepaalde gevallen betogen dat het Openbaar Ministerie verplicht is om vervolging in te stellen. Het Openbaar Ministerie kan zich in zo'n geval niet met succes op het opportuniteitsbeginsel beroepen, want deze vervolgingsverplichtingen begrenzen de vervolgingsvrijheid.

In de Nederlandse strafrechtspraktijk leiden de positieve verplichtingen van het EHRM geregeld tot discussie. Een voorbeeld hiervan is de zaak die de belangenorganisatie Groninger Bodem Beweging initieerde door aangifte te doen tegen de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). In de daaropvolgende artikel 12 Sv-procedure hebben klagers het hof verzocht om het Openbaar Ministerie een opdracht tot vervolging te geven. Daarbij deden de klagers een beroep op de jurisprudentie van het EHRM. De NAM stelde zich vervolgens op het standpunt dat het EHRM in de context van gevaarlijke activiteiten 'pas een noodzaak voor strafrechtelijk optreden heeft willen aannemen na levensbedreigende situaties die zijn ontstaan door het handelen of nalaten van autoriteiten'.³⁹ Daarvan was volgens haar geen sprake. Klagers dachten hier anders over. Het Hof kon niet inschatten of klagers door de gaswinning gevaar voor hun leven te duchten hebben gehad, omdat geen strafrechtelijk onderzoek was ingesteld.⁴⁰ Het Hof ging grotendeels mee in het standpunt van de klagers. Bij beschikking van 20 april 2017 heeft het hof dan ook een bevel tot vervolging van de NAM gegeven.⁴¹

Om met succes gebruik te kunnen maken van de klachtprocedure van artikel 12 Sv, geldt een aantal vereisten. Allereerst kent deze procedure eisen die voor elke klager gelden; zo moet erin het klaagschrift of bij mondelinge toelichting concrete, maar niet noodzakelijk juridische geduide, feiten naar voren worden gebracht. Ook behoort de klacht betrekking te hebben op een individualiseerbaar gebeuren.⁴² Alleen rechtstreeks belanghebbenden zijn klachtgerechtigd. Om als een belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet sprake zijn van een kenmerkend, redelijk en eigen belang dat objectief bepaalbaar is.⁴³ Als niet aan deze vereisten wordt voldaan, is het beklag niet ontvankelijk.

Voor organisaties die voor een ideëel, immaterieel of collectief belang opkomen, gelden aanvullende eisen. Allereerst is als eis gesteld dat de klagende organisatie rechtspersoonlijkheid bezit.⁴⁴ Daarnaast is vereist dat de belangenbehartiging volgt uit de doelstelling van de organisa-

39 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248, r.o. 7.

40 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248, r.o. 16.

41 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.

42 W.E.C.A. Valkenburg, in: *T&C Strafvordering*, commentaar op artikel 12 Sv, aant. 1 (online, geraadpleegd op 30 januari 2025).

43 J.B.J. van der Leij, aant. 11 op artikel 12 Sv, in A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafvordering* (online), 13 januari 2013.

44 Artikel 12 lid 2 Sv. Wat betreft rechtspersonen wordt aansluiting gezocht bij het civiele recht. Praktisch gezien zal het vaak om stichtingen en verenigingen gaan. Waar het om verenigingen gaat, kan de grens worden getrokken bij 'juridisch ongebonden groepen' of 'gelegenheidsgroepen'. Aan hen dient volgens de wetgever geen beklagrecht te worden toegekend. *Kamerstukken II* 1983/84, 15 831, nr. 9, p. 2,4 e.v. en 8. Zie ook *Handelingen II* 1983/84, p. 4341. Dit volgt overigens niet alleen uit het vereiste van rechtspersoonlijkheid, maar ook uit de in artikel 12 lid 2 Sv gestelde eisen.

tie en uit haar feitelijke werkzaamheden.⁴⁵ Bij de eerste eis wordt bedoeld op de doeleinden die in de statuten of reglementen van de rechtspersoon zijn geformuleerd. Zij moeten voldoende duidelijk en niet te algemeen geformuleerd zijn.⁴⁶ Belangenorganisaties moeten daarom nagaan of de doelomschrijving in hun statuten passend is alvorens zij een artikel 12 Sv-procedure starten. Het vereiste van feitelijke werkzaamheden voorkomt dat rechtspersonen die slechts op papier bestaan als belanghebbenden worden aangemerkt. Alleen reëel bestaande organisaties kunnen immers als zodanig worden aangemerkt. Zij moeten dus daadwerkelijk activiteiten ontplooiën om hun doelstellingen te bereiken.⁴⁷ Een stichting of vereniging die specifiek naar aanleiding van één concreet gepleegd (strafbaar) feit is opgericht, zal in principe niet ontvankelijk worden verklaard. Voor belangenorganisaties leiden deze aanvullende vereisten in de rechtspraak zelden tot problemen. Het is echter wel van belang dat zij hier aandacht aan besteden voordat zij acties in het strafrecht ondernemen.

Als een klaagschrift ontvankelijk wordt verklaard, kan het Gerechtshof de vervolgingsbeslissing ten volle toetsen.⁴⁸ Zowel de haalbaarheid als de opportuniteit van de vervolging moeten in dat kader door de rechter in overweging worden genomen.⁴⁹ De aard van de toetsing brengt mee dat de rechter zich kan begeven op het terrein van de taken van het Openbaar Ministerie en zich kan uitlaten over de verenigbaarheid van de vervolgingsbeslissing met mensenrechten.

3.3 Redenen voor strafrechtelijke initiatieven van en inmenging door belangenorganisaties

Het is vanwege ten minste drie redenen tamelijk vanzelfsprekend dat belangenorganisaties een plaats hebben in de strafrechtpraktijk. Ten eerste kunnen deze organisaties door hun maatschappelijke doelstellingen aangiftes doen die algemenere belangen dienen. Deze aangiftes overstijgen veelal de belangen van specifieke individuen.⁵⁰ De precieze schade is in die gevallen soms moeilijk vast te stellen.⁵¹ Zulke handelingen blijven niet zelden buiten het bereik van de opsporing, onder meer doordat het individuen aan aanleiding kan ontbreken om aangifte te doen.⁵² Dat soort strafbare feiten kunnen echter wel degelijk tot grote schade leiden, bijvoorbeeld in milieukwesties. Zoals de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket onlangs stelde: 'Milieucriminaliteit kan hetzelfde effect hebben als moord. Mensen gaan dood. Het duurt alleen

45 Artikel 12 lid 2 Sv. Een op schrift gestelde doelstelling lijkt niet een noodzakelijke voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het beklag te zijn. Uit de activiteiten van de organisatie gedurende langere tijd (haar feitelijke werkzaamheden) kan blijken dat zij de behartiging van een concreet belang als doel heeft.

46 J.B.J. van der Leij, aant. 18 op artikel 12 Sv, in A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafrecht*, 13 januari 2013.

47 Zie bijv. Hof Amsterdam 9 april 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BC9170.

48 *Kamerstukken II* 1979/80 15831, nr. 6, p. 13-14. Zie verder T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 297.

49 Zie voor een bespreking van de totstandkomingsgeschiedenis M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *DD* 2009, p. 432-445.

50 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

51 Zo schrijft het Openbaar Ministerie in haar nieuwbericht van 22 juli 2021 over het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021: 'Milieucriminaliteit raakt ons dubbel en dwars. De effecten ervan zijn niet altijd (direct) zichtbaar, maar hebben zeer grote en ondermijnende gevolgen voor de leefomgeving, economie en maatschappij.'

52 'Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 onderstreept klimaatzorgen', *Openbaar Ministerie* 22 juli 2021.

veel langer'.⁵³ In dit soort zaken kunnen belangenorganisaties door hun doelstellingen een belangrijke rol vervullen als bewaker van het maatschappelijk belang.⁵⁴

Daarbij kunnen belangenorganisaties zogenoemde verantwoordingskloven onder de aandacht brengen. Daarbij wijzen zij op bredere situaties waarin bepaalde actoren niet of onvoldoende ter verantwoording worden geroepen voor een bepaalde soort handelen of nalaten, terwijl wel degelijk sprake is van schadelijke of onrechtmatige praktijken. Becker en Van Lent stellen vast dat in de artikel 12-Sv procedure ruimte is om dit soort verantwoordingskloven onder de aandacht te brengen.⁵⁵ Bij de beoordeling daarvan kan ook het EVRM een belangrijke rol spelen. In het oog springt bijvoorbeeld de hoge *dismissal rate* van zaken die draaien om seksueel geweld.⁵⁶ Vanuit EVRM-perspectief kan worden betoogd dat nadere inspanning is vereist om dit weinig effectieve systeem te verbeteren, om zo een breder en structureel mensenrechtenfenomeen aan de kaak te stellen.⁵⁷ Zeker wanneer de uitspraken van de voorzitter van het College van procureurs-generaal over zedenzaken realiteit worden, kan mogelijk worden betoogd dat hier sprake is van een, niet met het EVRM verenigbare, verantwoordingskloof. Hij stelde dat wanneer 'onze eerste indruk van het dossier is dat het bewijs heel moeilijk te verkrijgen is, [wij] dan voortaan eerder [moeten] zeggen dat we die zaak dan niet verder kunnen oppakken'.⁵⁸ In een artikel 12 Sv-procedure zou kunnen worden geklaagd over beleid dat – hoofdzakelijk gebaseerd op capaciteitsoverwegingen – moeilijke vervolgingen achterwege laat.⁵⁹

Ten tweede kunnen belangenorganisaties een rol spelen in het strafrecht, doordat zij beter dan individuen zijn opgewassen tegen schadelijke bedrijfspraktijken. Bedrijven hebben veelal een informatievoorsprong ten opzichte van burgers, alsook een betere financiële positie. Wij zien dit in de praktijk bijvoorbeeld in zaken waarin industriële bedrijven krachtig staan tegenover omwonenden door hun betere beheersing van bedrijfstechnische en milieukundige informatie en het veelal ingewikkelde juridische kader. Belangenorganisaties zijn beter in staat om gegevens en middelen te vergaren om deze ingewikkelde casus te doorgronden. Op die manier worden

53 M. Persson & M. van den Eerenbeemt, 'Milieucriminaliteit kan hetzelfde effect hebben als moord. Mensen gaan dood. Het duurt alleen veel langer', *De Volkskrant*, 7 december 2024.

54 D.G.J. Sanderink, 'De rol van belangenorganisaties bij de handhaving van de rechtsstatelijkheid van het overheids-optreden via de rechter' in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Naar een weerbare rechtstaat*, Nijmegen: Wolters Kluwer 2022, p. 358-399 en R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *Nederland Juristenblad* 2023, afl.14, p. 1064-1071.

55 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 301.

56 Nederland verkeerde in 2020 op dit vlak in de gevarenzone. Zie GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) inzake Nederland, 20 januari 2020, p. 58-59. Een onderzoek van de Groene Amsterdammer en Investico bevestigt dit beeld. Zie J. van de Beld en A. Kootstra, 'Stijgende verkrachtingscijfers, dalende opsporing', *De Groene Amsterdammer*, september 2020.

57 Zie verder E.C. Gijselaar & M. Samadi, 'Van genderneutraliteit naar gendersensitiviteit: de invloed van positieve verplichtingen op de aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen', *BSb* 2024, afl. 3, p. 182-184 en 187.

58 C. Driessen en M. Haenen, 'OM-baas Rinus Otte: Als het recht steeds minder het cement vormt in de samenleving, wat moeten we dan?', *NRC*, 21 juni 2024.

59 In de toekomst wordt het makkelijker om verantwoordingskloven aan te kaarten. Met het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt het beklag tegen niet-opsporing namelijk (formeel in de wet) geïntroduceerd. Wel moet dan eerst een voorprocedure bij het Openbaar Ministerie worden doorlopen. Vgl. *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 808-809 en 839-840. Zie hierover meer uitgebreid T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 298-299.

kwetsbaren beter gehoord en verbetert hun toegang tot het recht.⁶⁰ Belangenorganisaties hebben doorgaans zowel meer menskracht als deskundigheid dan burgers om maatschappelijke misstanden op te sporen en te agenderen.⁶¹ Zij kunnen daarbij vaak gebruikmaken van hun professionele onderzoeksafdelingen. Ook hebben zij vaak expertise op het gebied van informatievergaring door middel van de Wet open overheid en andere juridische instrumenten.

Ten derde geldt dat de aangiftes die belangenorganisaties doen vaak raken aan politiek-maatschappelijke onderwerpen.⁶² Belangenorganisaties lopen vaak voorop in het agenderen van misstanden en het bepleiten van veranderingen. Mede daardoor zijn zij vaak in staat om vroegtijdig signalen van onrechtmatige of schadelijke praktijken te identificeren en hiertegen op te komen. In bepaalde gevallen kan het strafrecht de aangewezen route zijn om dergelijke praktijken aan te pakken.⁶³ Een rol als aangever in het strafproces kan in zulke gevallen goed passen bij de maatschappelijke functie van de belangenorganisatie.⁶⁴ Men kan hierbij denken aan de grote rol die belangenorganisaties speelden bij het in kaart brengen van de systematische schendingen van rechten van de Oeigoerse bevolking. Amnesty International onderzoekt de situatie in detentiekampen al sinds 2019, en bracht hierover reeds meerdere rapporten uit.⁶⁵ Die rapporten waren uiteindelijk de aanleiding voor de hierboven beschreven aangifte van ECCHR.⁶⁶

4 Beperkingen aan de inzet van het strafrecht voor mensenrechtenbescherming

4.1 Inleiding

Het strafrechtelijk agenderen van mensenrechtenschendingen kan dus goed passen bij de doelstellingen en capaciteiten van belangenorganisaties. Tegelijkertijd kent het rechtsgebied uitgangspunten en vereisten die hun mogelijkheden inperken. Deze zijn met name gelegen in het voornoemde vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel. Daardoor kunnen belangenorganisaties niet zelfstandig zaken bij de strafrechter aanhangig maken, en kunnen zij geen beleidskeuzes maken in strafprocedures. Daarnaast kent het strafrecht andere beperkingen voor dit soort organisaties. Aangezien dit artikel onder meer tot doel heeft om de mogelijkheden van belangenorganisaties in kaart te brengen, is het van belang om deze beperkingen inzichtelijk te maken. Wij zullen twee van deze beperkingen toelichten, te weten de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen en de administratieve afhankelijkheid van het strafrecht.

60 R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*. Meijersreeks. Zutphen: Uitgeverij Paris, 2023.

61 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

62 S.D. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolging', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2, p. 41-64.

63 B. McGonigle Leyh, 'Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes', *International Journal of Transitional Justice* 2022, 16/3, p. 363-379.

64 A. Buyse e.a., 'The Rule of Law from Below. A concept under development', *Utrecht Law Review* 2021/17.

65 Zie bijv. *Like we were enemies in a war. China's mass internment, torture, and persecution of muslims in Xinjiang*, Amnesty International, 2021.

66 'Human rights violations off the rack: Dutch and US brands allegedly rely on forced labor', *ecchr.eu* 2 december 2021.

4.2 Immuniteit van overheidsorganen

Waar de Straatsburgse rechtspraak in de richting wijst van een ‘tamelijk normale strafrechtelijke behandeling van de overheid’,⁶⁷ is dat in de Nederlandse jurisprudentie anders. De Hoge Raad heeft in het Volkel-arrest bepaald dat de Staat strafrechtelijk immuniteit toekomt. Hij kan op basis van die uitspraak dus niet door middel van het strafrecht worden aangesproken.⁶⁸ Dit vormt een aanzienlijke beperking voor belangenorganisaties, aangezien hun acties zich veelal op overheden richten. In de praktijk heeft deze immuniteit bijvoorbeeld geresulteerd in de afwijzing van een artikel 12 Sv-beklag van Greenpeace tegen de beslissing om de Staat niet te vervolgen ter zake van de overbrenging van het ‘asbestschip’ Otapan naar Turkije.⁶⁹ Greenpeace’ beroep op de Straatsburgse positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht, slaagde daarbij niet.⁷⁰ Decentrale overheden hebben ook strafrechtelijke immuniteit, al is deze beperkt tot ‘exclusieve bestuurstaken’.⁷¹ Dit soort bestuurstaken zijn bijvoorbeeld vergunningverlening en toezicht op en handhaving van vergunningen.⁷²

Individuele ambtenaren kunnen, net als iedere andere burger, strafrechtelijk worden aangesproken. Zo bevat het Wetboek van Strafrecht verschillende specifieke ambtsdelicten. De mogelijkheden om publieke functionarissen aan te spreken als feitelijk leidinggever, zijn echter beperkt. De aansprakelijkheidsconstructie van feitelijk leidinggeven houdt kortgezegd in dat een natuurlijke persoon wordt vervolgd voor de rol die hij heeft gespeeld bij de strafbare feiten van een rechtspersoon. Deze constructie mag op basis van de Volkel- en Pikmeer-jurisprudentie echter niet worden gebruikt wanneer dit een publiekrechtelijke rechtspersoon is en deze in het specifieke geval strafrechtelijke immuniteit geniet.⁷³ Al met al heeft de jurisprudentie van de Hoge Raad dus significante belemmeringen opgeworpen voor het strafrechtelijk aanspreken van de overheid en van ambtenaren. Het is op basis van EHRM-uitspraken twijfelachtig of deze lijn in de Nederlandse jurisprudentie stand kan houden.

In de literatuur is dan ook de vraag gerezen in hoeverre deze immuniteiten verenigbaar zijn met de jurisprudentie van het EHRM. Die jurisprudentie verplicht immers met enige regelmaat tot het vervolgen van de overheid of van ambtenaren, terwijl dit in Nederland niet of nauwelijks mogelijk is. Verschillende auteurs hebben overtuigend naar voren gebracht dat de Nederlandse jurisprudentie hier een andere afslag zou moeten nemen.⁷⁴ De immuniteiten van de overheid zorgen dus weliswaar voor een beperking van de mogelijkheden van belangenorganisaties, maar tegelijkertijd kunnen NGO’s zich op deze standpunten uit de literatuur

67 J. de Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht: Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 144.

68 HR 25 januari 1994, NJ 1994/598 (Volkel), r.o. 6.1-6.3.

69 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448 (Otapan), r.o. 7.1.2.

70 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448 (Otapan), r.o. 7.1.4.

71 HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342 (Pikmeer II), r.o. 5.7.

72 Hof Arnhem 23 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956 (Vuurwerkkramp Enschede), r.o. 16-18. Zie bijv. ook Rb. Overijssel 15 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297 (Monstertruck Haaksbergen). In de zaak over de Probo Koala wordt het gedogen van een mogelijke overtreding ook als een gedraging in het kader van een exclusieve bestuurstaak aangemerkt. Zie HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765 (Probo Koala), r.o. 3.4.

73 HR 23 april 1996, NJ 1996/513 (Pikmeer I), r.o. 6.4.

74 Zie bijv. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, ‘Het EVRM dwingt tot verruiming van de strafrechtelijke vervolgbaarheid van overheden’, *NJB* 2003, afl. 28 en P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

beroepen om te trachten de immuniteiten te doorbreken. Er lijkt inmiddels in de rechtspraak ook een concrete opening te zijn gecreëerd om de strafrechtelijke immuniteit in bepaalde gevallen buiten toepassing te laten. Het Hof Den Haag overwoog in zijn *Sterigenics*-arrest namelijk:

‘Het niet-vervolgen en bestraffen van overheden kan een schending van artikel 2 EVRM opleveren, als de aan de ‘State officials or bodies’ toe te rekenen schuld meer is dan een beoordelingsfout of onvoorzichtigheid in die zin dat de betreffende autoriteiten ‘fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity’. Daaruit volgt dat in dergelijke gevallen, waarin als gevolg van ernstige nalatigheid van de betrokken overheidsinstanties dodelijke slachtoffers vallen of burgers (binnen de context van gevaarlijke situaties) aan levensbedreigende risico’s worden blootgesteld, het niet-vervolgen of berechten van publiekrechtelijke rechtspersonen vanwege de hen toekomende strafrechtelijke immuniteit een schending van artikel 2 EVRM kan opleveren. Aldus kan een schending van deze Verdragsbepaling leiden tot doorbreking van de immuniteit van een lagere overheid (...).’⁷⁵

4.3 Legaliteit en administratieve afhankelijkheid van het strafrecht

Het strafrecht is met zijn verregaande sancties van oudsher het *ultimum remedium* onder het juridische instrumentarium. De keerzijde hiervan is dat hogere eisen aan de inzet van het rechtsgebied verbonden zijn, zoals naar voren komt in de toepassing van het legaliteitsbeginsel. Op basis daarvan mag alleen een straf worden opgelegd als dat op basis van duidelijke normen voor de verdachte voorzienbaar was.⁷⁶ Waar in het privaatrecht gebruik mag worden gemaakt van open normen, is in het strafrecht meer juridische afbakening vooraf vereist. Dit werpt beperkingen op voor belangenorganisaties. Zij zijn vaak actief op terreinen waar wettelijke waarborgen (nog) tekortschieten. In het privaatrecht kan gemakkelijker van open normen gebruik worden gemaakt om verandering op nieuwe maatschappelijke terreinen af te dwingen. In het strafrecht zijn nieuwe interpretaties door legaliteitsvereisten in mindere mate mogelijk.

De legaliteitsvereisten van het strafrecht klinken onder meer door in de zogenoemde administratieve afhankelijkheid van het rechtsgebied. Dit leerstuk, dat met name veel aandacht krijgt in het milieustrafrecht, houdt in dat het strafrecht voor zijn reikwijdte grotendeels aansluit bij bestaande bestuursrechtelijke normen. Door aan te sluiten bij het bestuursrecht is het recht eenduidig en wordt aan duidelijkheid gewonnen, hetgeen wenselijk is in het licht van het legaliteitsbeginsel. Als gevolg van deze administratieve afhankelijkheid wordt door het Openbaar Ministerie geregeld afgezien van vervolging, omdat geen sprake zou zijn van overtredingen van milieuwetten of -regels. De afhankelijkheid van het bestuursrecht bestaat ook op andere

75 Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109 (*Sterigenics*), onder verwijzing naar HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765 (*Probo Koala*). Zie eerder ook Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658 (*Sterigenics*). Zie voor een voorstel van een dergelijke clause E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 287.

76 Zie bijv. M.S. Groenhuijsen, *Straf en wet: Beschouwingen over de betekenis van het legaliteitsbeginsel in het hedendaags strafrecht, tegen de achtergrond van actuele legitimatieproblemen* (oratie Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1987 en F.G.H. Kristen, ‘Het materieelstrafrechtelijk legaliteitsbeginsel en bescherming van slachtoffers’, in: T. Kooijmans, J.W. Ouwerkerk, C. Rijken & J. Simmelink (red.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amicorum Marc Groenhuijsen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

strafrechtelijke terreinen dan het milieustrafrecht.⁷⁷ Mensenrechtenschendingen en andere schadelijke activiteiten van bedrijven vinden geregeld plaats zonder duidelijke schendingen van administratieve wet- en regelgeving of vergunningsvoorwaarden. Dit roept de vraag op of er een plaats is in het strafrecht voor de sanctionering van dergelijke activiteiten.⁷⁸

Het gaat buiten de reikwijdte van deze bijdrage om dit onderwerp in zijn geheel toe te lichten. Bovendien is de feitenrechtspraak niet eenduidig over de rol van de naleving van niet-strafrechtelijke normen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit onderwerp speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol in een artikel 12 Sv-procedure over gasboringen door de NAM die leidden tot schade aan huizen. Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelde daarover in 2017:

‘De enkele omstandigheid dat voor de gaswinning ingevolge de Mijnbouwwet vergunning is verleend door de overheid en dat overtreding van de [...] verplichting voor een houder van een vergunning om alle maatregelen te nemen, die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden teneinde schade te voorkomen en de veiligheid te waarborgen, in de periode waarop de aangifte betrekking heeft niet strafbaar is gesteld, laat onverlet dat er ruimte is voor vervolging ter zake van de in de klacht genoemde (commune) strafbepalingen.’⁷⁹

De NAM wordt door zijn vergunningen dus niet zonder meer gevrijwaard van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het vergunde gedrag. Dit lijkt ruimte te bieden om ook gedragingen conform bestuursrechtelijke normen binnen het toepassingsbereik van het strafrecht te brengen.

Anderzijds werd in een artikel 12 Sv-procedure over het besluit van het Openbaar Ministerie om bepaalde fabrikanten van tabaksproducten niet te vervolgen, geoordeeld:

‘Klagers hebben ervoor gekozen om een maatschappelijk probleem betreffende de volksgezondheid in een strafrechtelijk kader te brengen. Het hof is met het Openbaar Ministerie van oordeel dat het strafrecht in deze geen oplossing kan bieden. Over ingrijpende maatregelen, zoals een verbod op de productie en verkoop van tabak, die conform de richtlijnen is geproduceerd, kan alleen door de wetgever – na afweging van alle belangen – worden beslist.’⁸⁰

Op basis van deze uitspraak kunnen ondernemingen betogen dat zij nu juist wel zijn gevrijwaard van strafrechtelijke handhaving als zij wet- en regelgeving naleven. Er zijn uiteraard verschillen tussen deze twee procedures, maar zaak blijft dat het grotendeels onduidelijk is hoe met dit soort dossiers moet worden omgegaan.⁸¹ Rechterlijke of politieke verduidelijking over dit onderwerp zou zorgen voor rechtszekerheid voor het bedrijfsleven, en meer duidelijkheid voor

77 Volgens E.R. de Jong & M.G. Faure, ‘De autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico’s voor de fysieke leefomgeving’, *NJB* 2022/864, p. 864-1039. Zie verder E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid: De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 141-145.

78 Zie verder M.G. Faure, ‘De gevolgen van de ‘administratieve afhankelijkheid’ van het milieustrafrecht: een inventarisatie van knelpunten, in: M.G. Faure, J.C. Oudijk, D. Schaffmeister (red.), *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

79 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248, r.o. 9. Het Hof herhaalde dit standpunt met andere woorden in 2022 in Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826.

80 Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334.

81 J. De Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht: Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 126.

personen en organisaties die middels het strafrecht opkomen tegen mensenrechtenschendingen en andere schadelijke praktijken.⁸²

4.3 Overige beperkingen en aandachtspunten

Hiervoor noemden wij een aantal leerstukken van het strafrecht die beperkingen opwerpen voor de rol van belangenorganisaties in dat rechtsgebied. Door de legaliteitsvereisten, immuniteit van de overheid en administratieve afhankelijkheid van het strafrecht, zijn andere rechtsgebieden vaak geschikter voor het nastreven van de doelen van NGO's. Naast deze juridische beperkingen, zouden belangenorganisaties in hun overwegingen ook rekening moeten houden met andere facetten van het strafrecht. Ook deze zouden grenzen moeten stellen aan de acties die zij in het strafrecht nemen.

Zo hebben strafrechtelijke autoriteiten vaak te maken met serieuze personeelstekorten.⁸³ Het doen van een ontoereikende of kansloze aangifte kan daardoor ten koste gaan van schaarse opsporingscapaciteit. Om die reden moeten belangenorganisaties nadenken of een kwestie daadwerkelijk vraagt om een strafrechtelijke interventie. Mochten zij tot aangifte overgaan, dan is het van belang deze goed te onderbouwen om zo de kans op handhaving te vergroten. Zo'n onderbouwde aangifte bevat over het algemeen een beschrijving van de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de vermeende overtreding, een opsomming van de betrokken (rechts)personen, resultaten van verricht onderzoek, informatie omtrent (falend) toezicht en een toelichting waarom hierop een vermoeden van één of meer strafbare feiten wordt gebaseerd. Voor het laatste onderdeel kan het van belang zijn om een toelichting op en interpretatie van het wettelijk kader op te nemen.

Tot slot is het van groot belang dat een beslissing tot aangifte zorgvuldig wordt gemaakt, omdat een aangifte een grote impact heeft op degenen tegen wie aangifte wordt gedaan. Iedereen is theoretisch onschuldig tot het tegendeel wordt bewezen, maar in de praktijk leidt ook een aangifte of strafrechtelijk onderzoek geregeld tot verregaande gevolgen voor degene die wordt beschuldigd. Als een beschuldiging later onterecht blijkt, dan kan al een grote hoeveelheid leed en schade zijn aangericht. Meer dan bij andere rechtsgebieden moeten belangenorganisaties zich daardoor afvragen of hun beschuldigingen voldoende zijn onderbouwd alvorens zij strafrechtelijke stappen nemen.

82 In het kader van dit artikel is het interessant om daarbij op te merken dat het EVRM van belang kan zijn in deze discussie. Veel delicten in het strafrecht vereisen wederrechtelijkheid, waaronder de hiervoor aangehaalde milieudelicten artikel 173a en 173b Sr. In de literatuur is betoogd dat die wederrechtelijkheid ook kan worden ingevuld door schendingen van het EVRM. Dat zou in de praktijk kunnen betekenen dat gedragingen die conform administratieve vereisten zijn toch tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden, omdat zij een schending van het EVRM opleveren. Zie verder E.C. Gijselaar, 'Implementatie van positieve verplichtingen uit het EVRM door de civiele en strafrechter: zo makkelijk nog niet', *NJB* 2024, afl. 16, p. 1209-1210.

83 *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* (Advies van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van maart 2021 aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

5 Relevante maatschappelijke trends en een blik op de toekomst

Zoals wij eerder in dit artikel signaleerden, blijkt uit de praktijk dat het strafrecht – ondanks de hierboven geschetste beperkingen – een grotere rol is gaan spelen in gevallen waarin bedrijven door belangenorganisaties verantwoordelijk worden gehouden voor hun impact op mensenrechten. Wij achten het aannemelijk dat deze rol in de komende jaren verder zal toenemen. Dit zou betekenen dat NGO's vaker door middel van aangiftes en artikel 12 Sv-procedures invloed hebben op het strafproces. Wij identificeren drie trends die aan deze verwachting bijdragen.

Ten eerste zien wij zowel via de rechtspraak als -wetenschap een toename aan procedures om bedrijven verantwoordelijk te houden voor mensenrechtenschendingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor klimaatrechtszaken, zo constateren auteurs van de London School of Economics. In hun *Climate Outlook* rapporteren zij jaarlijks over de trends in zulke rechtszaken. Eén van de bevindingen van het laatste rapport is dat mensenrechten een grote rol hebben gespeeld in het afgelopen jaar.⁸⁴ Voor de komende jaren voorspellen zij daarnaast een grotere rol voor het strafrecht. Een kop uit het rapport luidt dan ook: 'Climate litigation using the 'ecocide' concept and other forms of criminal law is likely to grow'. Ook andere kwesties van maatschappelijk belang worden steeds vaker door belangenorganisaties in de rechtbank aangekaart.⁸⁵ Aangiftes door NGO's lijken in de afgelopen jaren steeds vaker voor te komen. In de literatuur wordt gesproken van 'internationaal toenemend gebruik van strategic litigation in het strafrecht'.⁸⁶ Het aantal artikel 12 Sv-procedures steeg tussen 2005 en 2016 met bijna 30 procent. Koning identificeert als nieuwe functie van de artikel 12-Sv procedure 'een ventiefunctie voor maatschappelijke onvrede die in de ogen van de klagers onvoldoende uitweg vindt in de politiek'.⁸⁷

Een tweede relevante trend die wij signaleren is dat de civielrechtelijke mogelijkheden van belangenorganisaties op verschillende manieren worden bedreigd. Zo vindt steeds meer discussie plaats over de interpretatie van artikel 3:303 en 3:305 BW, waarbij vraagtekens worden gezet bij de representativiteit en het belang van bepaalde belangenorganisaties.⁸⁸ Deze beide drempels moeten deze organisaties over om tot bepaalde procedures te worden toegelaten, en deze worden door de rechtspraak op dit moment op enigszins grillige wijze uitgelegd.⁸⁹ In dit kader is ook de aangenomen motie-Stoffer relevant, waarin de regering werd gevraagd te onderzoeken 'in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere

84 J. Setzer & C. Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science 2024, p. 2.

85 R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *NJB* 2023/970, afl. 14, p. 1064-1071.

86 T.R. Becker & L. van Lent, 'Strategische procesvoering in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *TBS&H* 2023, afl. 6, p. 291-304.

87 S.D. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, p. 84-105.

88 R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *NJB* 2023/970, afl. 14, p. 1064-1071.

89 H.K. Schrama & M.J. Bosselaar, 'Een jaar WAMCA; het eerste stof neergedaald?', *Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk* 2021, afl. 2, p. 24. In het hoger beroep van Shell/Milieudefensie leek het Hof wel wat te voelen voor een uitgebreidere effectiviteitstoets, al plaatste zij die niet in de sleutel van de ontvankelijkheidstoets. Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, *MenR* 2025/12 m.nt. T.R. Bleeker. Bleeker komt in zijn noot onder andere tot de conclusie dat de redenering van het Hof, voor zover juist, tot niet-ontvankelijkheid had moeten leiden.

vereisten aan representativiteit gesteld moeten worden'.⁹⁰ In het hoofdlijnenakkoord van juni 2024 hebben de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB de wens uitgesproken om te onderzoeken op welke manier de mogelijkheden voor belangenorganisaties om civielrechtelijke procedures te initiëren kunnen worden beperkt.⁹¹ Zeker in het domein van het milieurecht roept dit vragen op. Zo kan men zich afvragen hoe dergelijke overheidsbeleid zich verhoudt tot het Verdrag van Aarhus, dat het recht van ieder persoon op een schoon milieu beschermt en als een van haar drie pijlers toegang tot de rechter behandelt.⁹² Ook gelet op de *Klimaseniorinnen*-uitspraak roept het plan van de regering vragen op. In die zaak bepaalde het EHRM namelijk dat de niet-ontvankelijkheid van de Zwitserse eisers in de nationale gerechtelijke procedures een schending van artikel 6 EVRM (toegang tot het recht) opleverde.⁹³

Wat er ook zij van de juridische houdbaarheid van de overheidsplannen, als de overheid erin slaagt belangenorganisaties civielrechtelijk de pas af te snijden, zullen deze hun doelen naar verwachting deels via andere middelen moeten nastreven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat zij zich meer bezig zullen gaan houden met niet-juridische middelen, zoals politieke beïnvloeding en bewustwordingscampagnes. Het is echter waarschijnlijk dat een gedeelte van hun werkzaamheden zich zal verplaatsen van het civiele proces naar andere rechtsgebieden. Een gedeelte van die verschuiving zal betekenen dat zij in toenemende mate het bestuursrecht zullen aanwenden. Door middel van handhavingsverzoeken kunnen belangenorganisaties in dat rechtsgebied trachten om procedures tegen schadelijke praktijken af te dwingen. Daarnaast is het aannemelijk dat dit zal leiden tot frequentere acties van NGO's in het strafrecht, wat zou betekenen dat de hoeveelheid algemeen-belang-aangiftes en artikel 12 Sv-procedures zal toenemen. Het is overigens de vraag in hoeverre pleitbezorgers van de inperking van civiele procesmogelijkheden zich beseffen dat hun plannen tot deze gevolgen in de bestuurs- en strafrechtpraktijk kunnen leiden.

Een laatste trend die haar stempel zou kunnen drukken op de toekomst van strafrechtelijke *impact litigation* is de toename van open normen in en afname van de administratieve afhankelijkheid van het strafrecht.⁹⁴ Er lijkt steeds meer ruimte te bestaan voor de opvatting dat bedrijven een verantwoordelijkheid hebben die verder gaat dan naleving van vergunningsvoorschriften en andere specifieke bestuursrechtelijke verplichtingen. Dat is ook het signaal dat de wetgever bijvoorbeeld heeft afgegeven met het introduceren van de zorgplichten onder de Omgevingswet, die sinds 1 januari 2024 gelden.⁹⁵ Een soortgelijke trend kan worden waargenomen in de nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit. Deze Europese wet, die op 20 mei 2024 in werking trad, verplicht lidstaten om een milieustrafbaarstelling in het leven te roepen die onder bepaalde voorwaarden ook tot aansprakelijkheid kan leiden als vergunningsvoorschriften zijn nageleefd. Ook op andere strafrechtelijk relevante terreinen neemt de hoeveelheid open normen en zorgplichten toe.⁹⁶

90 *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 169, nr. 37.

91 Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024, p. 18.

92 Zie met name artikel 9 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

93 EHRM 9 april 2024, 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), paragraaf 629-640.

94 Zoals opgemerkt door o.a. B.J.V. Keupink, *Daderschap bij wettelijke strafrechtelijke zorgplichtbepalingen: over het gedragsbestanddeel 'zorgen' in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 91.

95 Voor een kritische analyse, zie D.R. Doorenbos, 'Modieuze milieudelicten. Strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplichten vangnetbepalingen in de omgevingswetgeving', *MenR* 2021/106, afl. 9.

96 B.J.V. Keupink, *Daderschap bij wettelijke strafrechtelijke zorgplichtbepalingen: over het gedragsbestanddeel 'zorgen' in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 91.

Dit soort ontwikkelingen geven belangenorganisaties meer ruimte om aangifte te doen van schadelijke activiteiten die voorheen als normconform werden aangemerkt. Activistische procesvoering op basis van open normen was eerder met name mogelijk in het privaatrecht, maar deze trend zorgt ervoor dat ook het strafrecht meer mogelijkheden voor belangenorganisaties zal bieden. Dit kan ertoe leiden dat NGO's vaker zullen kiezen voor strafrechtelijke stappen, waar daar voorheen geen mogelijkheden toe bestonden. Deze trends zullen naar onze verwachting bijdragen aan een grotere rol van belangenorganisaties in het strafproces.

6 Conclusie

Deze bijdrage onderzocht de rol die belangenorganisaties kunnen en zouden moeten spelen bij de strafrechtelijke aanpak van mensenrechtenschendingen. Wij hebben dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken belicht. Daaruit bleek ten eerste het belang van het strafrecht bij mensenrechtenbescherming, zoals volgt uit de jurisprudentie van het EHRM. Het Straatsburgse Hof ziet het strafrecht in bepaalde gevallen als essentieel in de strijd voor mensenrechten. Als sprake is van ernstige overtredingen van het EVRM, dan is de inzet van het strafrecht vaak zelfs verplicht. In die gevallen moeten lidstaten het strafrecht aanwenden, en mogen zij dus niet op basis van het opportuniteitsbeginsel van vervolging afzien. Door het afschrikkende karakter van het rechtsgebied, kunnen daarmee toekomstige mensenrechtenschendingen worden voorkomen.

Vervolgens is de vraag wat de rol van belangenorganisaties bij dit soort strafvervolgning zou moeten zijn. Het is op basis van het opportuniteitsbeginsel en vervolgingsmonopolie immers met name aan het Openbaar Ministerie om zaken te onderzoeken en initiëren. Desalniettemin hebben ook belangenorganisaties hier een belangrijke functie. Door hun onderzoekscapaciteiten en vaak vooruitstrevende gedachtegoed, kunnen zij een cruciale rol innemen bij het opsporen en aanpakken van schendingen van mensenrechten. Als sprake is van ernstige schendingen, dan kan het strafrecht de aangewezen route zijn om deze misstanden aan te pakken. Belangenorganisaties kunnen dit met name doen door middel van een aangifte en een daaropvolgende artikel 12 Sv-procedure.

Veelal zullen andere rechtsgebieden echter meer mogelijkheden voor NGO's bieden. Vanwege het legaliteitsbeginsel is *impact litigation* in beperkte mate mogelijk in het strafrecht. Belangenorganisaties kunnen daardoor immers pas strafrechtelijke stappen zetten als bepaald gedrag strafbaar is gesteld. Daarnaast is de overheid grotendeels immuun voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, terwijl de acties van NGO's zich vaak op overheden richten. Bovendien moeten belangenorganisaties zich goed afvragen of het strafrecht het aangewezen middel voor een bepaalde casus is. Een aangifte of een artikel 12 Sv-procedure kan immers een onwenselijke impact hebben op de overbelaste strafrechtketen en op degene die wordt beschuldigd.

Desalniettemin is het van cruciaal belang dat belangenorganisaties zich in het strafproces mengen, zeker in tijden waarin het niet altijd vanzelfsprekend is dat de wetgever en de uitvoerende macht de rechten uit het EVRM waarborgen. De rechterlijke macht is in dat geval aan zet om corrigerend te werk te gaan; dat kan ook gebeuren in artikel 12 Sv-procedures.⁹⁷ Het straf-

⁹⁷ Zie met betrekking tot de rechterlijke macht E.C. Gijssels, 'Implementatie van positieve verplichtingen uit het EVRM door de civiele en strafrechter: zo makkelijk nog niet', *NJB* 2024, afl. 16, p. 1209-1210.

recht vervult op dat punt een cruciale rol in de bescherming van fundamentele rechten en het tegengaan van straffeloosheid, vooral waar andere rechtsgebieden tekortschieten. Belangenorganisaties dragen hieraan bij door complexe kwesties van algemeen belang te agenderen en vervolging af te dwingen in zaken die anders buiten beeld zouden blijven.