



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Inzage van stukken door het slachtoffer

Keulen, B.F.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

Citation

Keulen, B. F. (2021). Inzage van stukken door het slachtoffer. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 501-514). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464121>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464121>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

INZAGE VAN STUKKEN DOOR HET SLACHTOFFER

Berend Keulen

1 INLEIDING

Op verzoek van het slachtoffer verleent de officier van justitie dan wel, tijdens het onderzoek op de terechtzitting, het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd, toestemming om kennis te nemen van de processtukken die voor het slachtoffer van belang zijn. Het slachtoffer kan de officier van justitie verzoeken stukken die hij relevant acht aan het dossier toe te voegen. De officier van justitie kan het voegen onderscheidenlijk kennisneming van stukken weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt. Ook kan hij voegen of kennisneming weigeren indien hij dit onverenigbaar acht met in artikel 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen. Die belangen zijn a. het belang van de getuige om verschoond te blijven van ernstige overlast en ernstige belemmering van de uitoefening van zijn ambt of beroep, b. een zwaarwegend opsporingsbelang, en c. het belang van staatsveiligheid. De officier van justitie heeft voor een weigering een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris nodig. Mede in het licht van een arrest dat de Hoge Raad in 2018 in het belang der wet heeft gewezen, is het de vraag of deze regeling bijstelling behoeft, en of de regeling die in het concept van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld in de gewenste bijstelling voorziet.¹ Die vraag wil ik in dit stuk bespreken.

Ik hoop Tineke Cleiren daarmee een plezier te doen. Dat de rechtspositie van het slachtoffer in het strafproces Tineke na aan het hart ligt, blijkt onder meer uit het preadvies dat zij voor de NJV heeft geschreven.² Dat ik een vraag van wetgeving bespreek, sluit aan bij de periode waarin wij voor dezelfde werkgever hebben gewerkt, en van dichtbij – in een andere verantwoordelijkheid – het wetgevingsproces hebben mogen meemaken.

1 Zie concept-art. 1.5.5 van de ambtelijke versie die in juli 2020 is gepubliceerd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/30/ambtelijke-versie-juli-2020-wetsvoorstel-wetboek-van-strafvordering>.

2 C.P.M. Cleiren, 'Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht', in: A.C. Zijdeveld, C.P.M. Cleiren, C.E. du Perron (red.), *Het opstandige slachtoffer: genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht/preadviezen*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging nr. 133/1, Deventer: Kluwer 2003, p. 33-104.

2 INZAGERECHT VOOR DE BENADEELDE PARTIJ

In het Wetboek van Strafvordering dat in 1926 in werking trad, kon het slachtoffer zich ter zake van haar vordering tot schadevergoeding als 'beledigde partij' voegen in het geding over de strafzaak (artikel 332 Sv 1926). Nadat de zaak ter terechtzitting aanhangig was gemaakt, mocht zowel de beledigde partij als haar advocaat op de griffie de processtukken inzien. En de beledigde partij kon daarvan op eigen kosten afschriften nemen. Bij onvermogen kon de rechtbank bepalen dat geen kosten verschuldigd waren (artikel 333 Sv oud). Deze regeling van de inzage van stukken is destijds bij amendement ingevoegd.³

De Wet Terwee verving de beledigde partij door de benadeelde partij.⁴ De regeling van de benadeelde partij kwam in een nieuwe Titel IIIA, in het Eerste Boek. Daarin werd bepaald dat aan de benadeelde partij op haar verzoek toestemming werd verleend om kennis te nemen van de processtukken waarbij zij belang heeft. Tijdens het onderzoek ter terechtzitting verleende het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak werd vervolgd toestemming en overigens de officier van justitie. Kennisneming van bepaalde processtukken of gedeelten daarvan kon aan de benadeelde partij worden onthouden 'in het belang van het onderzoek, dan wel in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend'. Ingeval de officier van justitie de kennisneming van bepaalde processtukken of gedeelten daarvan aan de benadeelde partij onthield, deelde hij dat mee; de benadeelde partij kon dan een bezwaarschrift indienen (artikel 51d Sv oud).

De aanpassing van de regeling die zag op inzage van processtukken hield verband met de mogelijkheid van voeging tijdens het voorbereidend onderzoek die de Wet Terwee creëerde. De regeling van de weigeringsgronden is ontleend aan artikel 12f, tweede lid, Sv. Bij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer werd gedacht aan 'reclasseringsrapporten of psychiatrische rapporten over de verdachte', die 'doorgaans' aan de benadeelde partij zouden moeten worden onthouden. Het belang van de opsporing en de vervolging zou in het geding zijn als in een proces-verbaal 'bepaalde opsporingsmethoden staan beschreven die, om het gebruik daarvan niet onmogelijk te maken, beter niet aan derden kenbaar kunnen worden gemaakt'. Bij zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend dacht de Minister aan 'de belangen van de veiligheid van de staat of aan schade aan diplomatieke betrekkingen met het buitenland'.⁵

Ingevolge artikel 12f, tweede lid, Sv, dat uit de jaren '80 dateert,⁶ stond en staat de voorzitter van het gerechtshof – behoudens in geval van onbevoegdheid van het hof dan

3 A.J. Blok en L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1925, deel II, p. 116-117.

4 Wet van 23 december 1992, *Stb.* 1993, 29.

5 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 345, nr. 3, p, 15-16.

6 Wet van 8 november 1984, *Stb.* 551.

wel kennelijke niet-ontvankelijkheid van de klager of kennelijke ongegrondheid van het beklag – aan de klager en diens advocaat of gemachtigde toe ‘van de op de zaak betrekking hebbende stukken kennis te nemen indien daarom wordt verzocht’. Stukken kunnen van kennisneming worden uitgezonderd ‘in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend’. In het wetsvoorstel dat tot deze bepaling leidde was aanvankelijk, in lijn met het rapport van de commissie-Duk dat aan het wetsvoorstel ten grondslag lag, geen inzagerecht opgenomen. Eén van de argumenten van de commissie was de vrees dat ‘de enkele mogelijkheid om van de stukken kennis te nemen reeds op zichzelf de reden gaat vormen voor het indienen van het beklag’.⁷ Het ontbreken van een inzagerecht stuitte evenwel op kritiek in de Tweede Kamer en het inzagerecht is daarom bij Nota van Wijziging alsnog ingevoegd.⁸ Aanvankelijk waren de gronden voor weigering van inzage aan de Wet openbaarheid van bestuur ontleend; in een later stadium is die koppeling losgelaten en zijn de omschreven weigeringsgronden geformuleerd.⁹ In de fase voordat beklag is gedaan, waren volgens de minister ‘de regels van de Wet openbaarheid van bestuur bepalend voor de vraag of informatie dient te worden verstrekt’.¹⁰

Aldus waren in het midden van de jaren ’90 van de vorige eeuw twee regelingen inzake het inzagerecht voor slachtoffers van kracht (in de hoedanigheid van rechtstreeks belanghebbende respectievelijk benadeelde partij), die wat de criteria voor (het weigeren van) inzage betreft goed op elkaar aansloten, en tegelijk op duidelijk verschillende procesposities van het slachtoffer zagen.

3 EEN INZAGERECHT VOOR HET SLACHTOFFER

In 2011 is de wettelijke regeling van de rechtspositie van het slachtoffer grondig aangepast.¹¹ Titel IIIA van het Eerste Boek werd omgevormd tot een titel voor ‘het slachtoffer’. De Eerste afdeling zag op ‘Rechten van het slachtoffer’, de Tweede afdeling op ‘Schadevergoeding’ en daarmee op de benadeelde partij. Het recht op inzage van processtukken werd ondergebracht in de Eerste afdeling en kwam voortaan niet alleen aan de benadeelde partij

7 *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, p. 10. De commissie had een vooruitziende blik, vgl. L. van Lent, M.M. Boone en K. van den Bos., *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)*, WODC 2016, p. 100: ‘Een specifieke oorzaak van het indienen van klachten (...) is de wens inzage in de stukken (...) te verkrijgen.’

8 *Kamerstukken II* 1981/82, 15 831, nr. 6, p. 5-8; nr. 7.

9 *Kamerstukken II* 1983/84, 15 831, nr. 9, p. 3, 5-7; nr. 10.

10 *Kamerstukken II* 1983/84, 15 831, nr. 9, p. 7.

11 Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, *Stb.* 2010, 1, in werking getreden op 1 januari 2011 (*Stb.* 2010, 291).

toe maar aan elk slachtoffer (artikel 51b Sv oud). De memorie van toelichting merkte over deze uitbreiding van de reikwijdte van het inzagerecht op dat het belang van kennisneming van processtukken ‘een belang (is) dat aan het slachtoffer toekomt en niet tot het belang van de benadeelde partij beperkt moet blijven’.¹² Behalve het recht op inzage van processtukken kreeg het slachtoffer ook het recht om aan de officier van justitie te verzoeken ‘documenten die hij relevant acht voor de beoordeling van de zaak tegen de verdachte of van zijn vordering op de verdachte aan het dossier toe te voegen’ (tweede lid). De gronden voor weigering van kennisneming werden niet aangepast (derde lid). De wet repte evenwel alleen over toepassing van deze gronden door de officier van justitie, niet door de rechter. Verder waren deze gronden voortaan ook van toepassing op de beslissing inzake het ‘toevoegen van documenten’.

De uitbreiding van het inzagerecht tot slachtoffers heeft verschillende consequenties. In de eerste plaats is het inzagerecht niet meer automatisch tot de fase van de vervolging beperkt. Voeging als benadeelde partij kan plaatsvinden nadat het slachtoffer is meegedeeld ‘dat vervolging tegen een verdachte wordt ingesteld’. Dan pas zendt de officier van justitie een formulier voor voeging toe (artikel 51g, eerste lid, Sv). Het slachtoffer kan in beginsel ook voordien om inzage verzoeken. In de tweede plaats is het ‘belang’ waar artikel 51b, eerste lid, Sv over rept, niet langer alleen het belang van het slachtoffer als benadeelde partij. Dat lijkt ook de opvatting van de wetgever te zijn, die het inzagerecht ‘niet tot het belang van de benadeelde partij’ wilde beperken. Het is evenwel niet helemaal helder wat dat belang van het slachtoffer dan precies is of kan zijn. Slachtoffer is ‘degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft onderhouden’ (artikel 51a, eerste lid, Sv). Het lijkt erop dat de Minister aanvankelijk in het enkele ondervonden hebben van nadeel een belang zag dat inzage rechtvaardigde.¹³ In ieder geval maakte de wet het niet langer mogelijk om inzage van processtukken die voor het recht op schadevergoeding niet van belang zijn, enkel op die grond te weigeren. In de derde plaats is niet helder of, en zo ja op welke grondslag, het slachtoffer dat geen benadeelde partij is en evenmin het spreekrecht uitoefent tijdens het onderzoek ter terechtzitting de

12 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 3, p. 20.

13 Vgl. in die zin ook A.H. Sas, ‘Het recht van het slachtoffer op kennisneming van de processtukken’, *DD* 2014/79, p. 815, die (met verwijzing naar de onderste alinea op p. 11 van *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 3) meent dat ‘het belangvereiste een afgrenzing vormt tussen stukken die al dan niet betrekking hebben op de strafzaak waar het slachtoffer bij betrokken is’. Sas wijst echter ook op *Kamerstukken II* 2005/06, 30 143, nr. 8, p. 20-21, waar wordt gesproken over ‘stukken die in het bijzonder voor zijn positie als slachtoffer relevant zijn’ en over ‘algemene informatie over de loop van de strafzaak tegen de verdachte’. Zie ook G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 286, waar wordt gedacht aan kennisneming van processtukken ‘met het oog op de gezondheids- en welzijnsbelangen van het slachtoffer, bijvoorbeeld omdat bepaalde processtukken van belang zijn voor een therapie die het slachtoffer ondergaat’.

rechter kan benaderen met een verzoek om kennisneming van processtukken. Dat slachtoffer heeft niet het recht om ter terechtzitting het woord te voeren.

Twee jaren later is de regeling van de inzage van processtukken door de benadeelde partij aangepast als onderdeel van de herziening van regels betreffende de processtukken in strafzaken.¹⁴ Die wet regelde dat de officier van justitie een verzoek van de verdachte om kennisneming van specifiek omschreven stukken, met het oog op voeging van die stukken bij de processtukken, kan weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien hij dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen (artikel 34, vierde lid, Sv). De officier van justitie behoeft voor een weigering een schriftelijke machtiging, op diens vordering te verlenen door de rechter-commissaris. Deze regeling is min of meer doorgetrokken naar artikel 51b, derde en vierde lid, Sv, waar is bepaald dat de officier van justitie het voegen van stukken onderscheidenlijk de kennisneming daarvan kan weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien hij voegen of kennisneming onverenigbaar acht met één van de in artikel 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen. Ook in deze situatie behoeft de officier van justitie voortaan een machtiging van de rechter-commissaris voor een weigering.

Daarmee is gegeven dat de mogelijkheid van de officier van justitie om op grond van het derde lid kennisneming van stukken te weigeren omdat hij ‘dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen’ niet de opvolger is van de mogelijkheid om kennisneming van processtukken te weigeren op grond van het belang van het onderzoek, het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend. De onverenigbaarheid met een in artikel 187d, eerste lid, Sv vermeld belang is de grond om kennisneming te weigeren van stukken met het oog op voeging van deze stukken bij de processtukken. Voor die lezing pleit dat de nieuwe tekst van het derde lid spreekt over stukken, niet over processtukken. Belangrijker wellicht nog is dat het derde lid in deze lezing een nuttige functie heeft: het ligt gelet op artikel 149b, eerste lid, Sv niet in de rede dat stukken bij de processtukken zijn gevoegd als dat onverenigbaar is met in artikel 187d, eerste lid, Sv genoemde belangen. Deze lezing wordt daarbij ondersteund door passages in de Nota naar aanleiding van het verslag.¹⁵ Daarin geeft de Minister aan dat aan dat het inzagerecht van het slachtoffer ‘vergelijkbaar ruim van opzet als het recht op kennisneming van de verdachte’ is (p. 2), en worden de belangen van artikel 187d, eerste lid, Sv gekoppeld aan de beslissing van de officier van justitie ‘om de toevoeging van stukken aan het dossier te weigeren’ (p. 14-15). Kennelijk is de gedachte

14 Wet van 1 december 2011, *Stb.* 601, in werking getreden op 1 januari 2013 (*Stb.* 2012, 408).

15 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 468, nr. 6.

geweest dat de mogelijkheid om aan het slachtoffer de kennisneming van processtukken te weigeren in voldoende mate wordt begrensd door het vereiste van ‘belang’ in artikel 51b, eerste lid, Sv.

Deze inperking (eigenlijk afschaffing) van de weigeringsgronden voor inzage van processtukken heeft belangrijke consequenties gehad voor het geldend recht. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte of van derden is niet langer een grond om het slachtoffer inzage te weigeren. Dat geldt ook voor zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend.¹⁶ Ook de verhouding tot andere regelingen die inzage van stukken door het slachtoffer betreffen is veranderd. De verhouding tot artikel 12f Sv was voordien weinig problematisch. De autoriteit die over inzage besliste was weliswaar een andere; de criteria waren identiek. Ook de spanning met de regeling inzake kennisneming van stukken in de procedure bij de raadkamer is vergroot. De wet bepaalt dat het openbaar ministerie aan de raadkamer de op de zaak betrekking hebbende stukken overlegt, dat procesdeelnemers bevoegd zijn van de inhoud van deze stukken kennis te nemen, maar dat dit anders ligt voor zover het belang van het onderzoek hierdoor ernstig wordt geschaad (artikel 23, vijfde en zesde lid, Sv). Deze rudimentaire regeling biedt de procesdeelnemers geen inspraak. Artikel 51b, eerste lid, Sv biedt de mogelijkheid om inzage van processtukken te verzoeken en staat weigering van inzage van processtukken alleen toe bij afwezigheid van belang; daarnaast biedt het derde lid de mogelijkheid om kennisneming van stukken te verzoeken.

Een beperking van het inzagerecht is gelegen in het begrip ‘processtukken’. Dat begrip is door deze wet in artikel 149a Sv gedefinieerd als ‘alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn, behoudens het bepaalde in artikel 149b’ Sv. De koppeling van het begrip ‘processtukken’ aan het onderzoek ter terechtzitting heeft ertoe geleid dat in Gerechtshof Arnhem 4 september 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BY0227 is geoordeeld dat het besluit tot voorwaardelijke invrijheidstelling van de veroordeelde geen processtuk als bedoeld in artikel 51b, eerste lid, Sv is. De aandacht verdient dat voorheen in het begrip processtukken geen zelfstandige beperking besloten lag. Bij de benadeelde partij sprak het vanzelf dat het ging om inzage in stukken die voor de ter terechtzitting te nemen beslissingen van belang kunnen zijn. Bij de regeling die nu in het Eerste boek gecreëerd is, rijst de vraag naar het waarom van deze beperking. Een inzagerecht dat alleen met het onderzoek ter terechtzitting verband houdt, kan ook in het Tweede Boek worden uitgewerkt. Als het inzagerecht tevens in verband met andere procedures relevant is, rijst de vraag waarom het recht op inzage begrensd wordt door de relevantie van processtukken voor tijdens het onderzoek ter terechtzitting te nemen beslissingen.

16 Vgl. ook Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 287, die in dit verband aan art. 8 EVRM refereren.

4 EUROPESE ONTWIKKELINGEN

In 2001 kwam het Kaderbesluit slachtofferzorg tot stand.¹⁷ Dat kaderbesluit bevatte in artikel 4 een recht op informatie. Elke lidstaat diende te waarborgen ‘dat het slachtoffer in het bijzonder vanaf het eerste contact met de handhavingsdiensten, met middelen die hij daartoe geschikt acht en zoveel mogelijk in de algemeen begrepen talen, toegang heeft tot de voor de bescherming van zijn belangen relevante informatie’ (eerste lid). Uitgewerkt wordt wat deze informatie ten minste diende te omvatten. Daarbij gaat het feitelijk om voorlichting, onder meer over waar en hoe het slachtoffer een klacht kan indienen. Elke lidstaat diende voorts te waarborgen dat een slachtoffer dat de wens daartoe kenbaar heeft gemaakt, in kennis wordt gesteld van ‘het gevolg dat aan zijn klacht is gegeven’ en bij vervolging ‘de gegevens op basis waarvan het slachtoffer zich kan informeren over het verloop van de strafprocedure’ alsmede ‘de door de rechter uitgesproken beslissing’ (tweede lid).

Een recht op kennisneming van processtukken gaf het kaderbesluit niet aan het slachtoffer.¹⁸ Een dergelijk recht kan ook niet worden ingelezen in het recht op toegang tot voor het beschermen van zijn belangen relevante informatie. De context van het eerste lid, waarin slechts een recht op diverse vormen van voorlichting is uitgewerkt, maakt al duidelijk dat hier niet is gedacht aan een recht op inzage van processtukken. Informatie van inhoudelijke aard is aan de orde in het tweede lid, en daar worden slechts enkele vormen van informatie omschreven waar het slachtoffer recht op heeft. Een aanwijzing dat het kaderbesluit niet ertoe dwingt het slachtoffer een inzagerecht te geven dat vergelijkbaar is met dat van de verdachte, ligt ook in overweging 9 bij het kaderbesluit besloten: ‘De bepalingen van dit kaderbesluit verplichten de lidstaten echter niet de slachtoffers een behandeling te garanderen die gelijkwaardig is aan die van de procespartijen’.

In de Slachtofferrichtlijn die in 2012 tot stand kwam, wordt niet een wezenlijk andere koers gevaren.¹⁹ Artikel 1 formuleert als doelstelling onder meer ‘dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie’ krijgen, maar laat zich niet uit over wat die informatie dient in te houden. Artikel 4 regelt het ‘Recht op informatie bij het eerste contact met een bevoegde autoriteit’. Dat betreft voorlichting over, bijvoorbeeld, ‘hoe en onder welke voorwaarden het slachtoffer schadevergoeding kan krijgen’. Artikel 6 ziet op het ‘Recht op informatie over zijn zaak’. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het slachtoffer op verzoek informatie ontvangt over, kort gezegd, een sepotbeslissing, tijdstip en plaats van

17 Voluit: Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ), PbEU L 82 van 22 maart 2001, p. 1-4.

18 Zo ook Sas 2014, p. 808.

19 Voluit: Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, PbEU L 315 van 14 november 2012, p. 57-73.

de terechtzitting en de tenlastelegging, elke eindbeslissing alsmede ‘informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure’.²⁰ Uit de bepalingen volgt niet een recht op kennisneming van processtukken.

Anders ligt het slechts bij de ‘Rechten in geval van een beslissing tot niet-vervolgung’ (artikel 11). De lidstaten moeten zorgen ‘dat het slachtoffer overeenkomstig zijn rol in het toepasselijke strafrechtstelsel, het recht heeft op toetsing van de beslissing tot niet-vervolgung’. Op zijn verzoek dient het slachtoffer ‘voldoende informatie’ te ontvangen ‘om te kunnen beslissen of hij verzoekt om toetsing van een beslissing tot niet-vervolgung’ (derde lid). Dat kan meebrengen dat het slachtoffer inzage wordt geboden in processtukken. De procedureregels voor de toetsing worden daarbij door het nationale recht bepaald.

De richtlijn heeft inmiddels tot aanpassing van de wettelijke regeling geleid. De wet bepaalt dat het slachtoffer op zijn verzoek voldoende informatie ontvangt om te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof (artikel 51ac, derde lid, Sv). Daarbij moet een beslissing tot ‘het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan’ alsmede een beslissing tot ‘het niet vervolgen van een strafbaar feit’ naast die beslissing ‘ten minste de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing’ bevatten. Blijkens de memorie van toelichting is de wetgever zich er evenwel van bewust dat artikel 11, derde lid, richtlijn de mogelijkheid opent ‘dat het slachtoffer op verzoek meer informatie dient te ontvangen dan de motivering (of een korte samenvatting van de motivering). (...) De beklagprocedure leidt tot volle beleids- en kwalificatietoetsing. Dit betekent dat het slachtoffer als rechtstreeks belanghebbende bij het doen van schriftelijk beklag bij het hof argumenten kan aandragen die voor de volle breedte van de toetsing van belang zijn’.²¹

Er bestaat enige spanning tussen de formulering van het informatierecht van artikel 51ac, derde lid, Sv en die van het inzagerecht van artikel 12f, tweede lid, Sv. De formulering van het inzagerecht kan de indruk wekken dat het al dan niet weigeren van inzage slechts afhankelijk is van de toepasselijkheid van een weigeringsgrond. De richtlijn (en artikel 51ac, derde lid, Sv) benadert de informatieverstrekking van de andere kant: de verstrekte informatie moet voldoende zijn om over het al dan niet verzoeken om toetsing te kunnen beslissen. Over weigeringsgronden wordt niet gerept.

Naar aanleiding van een opmerking van de Raad voor de Rechtspraak over de verhouding tussen het informatierecht van artikel 51ac, derde lid, Sv en artikel 51b Sv merkt de Minister op dat het laatste artikel een ‘toestemmingseis’ stelt, en dat artikel 51b Sv van toepassing is als het slachtoffer ‘kennis wil nemen van processtukken, niet zijnde schriftelijke

20 Sas 2014, p. 809 meent dat in de laatste formulering een recht op kennisneming van processtukken besloten ligt. Uit het implementatiewetsvoorstel kan worden afgeleid dat de Minister daar niet van uitgaat (vgl. onder meer de transponeringstabel, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 83); dat komt mij juist voor.

21 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 29.

informatie ex artikel 51ac' Sv.²² Dat duidt erop dat de wetgever de verschillende inzage- en informatierechten niet systematisch wil afgrenzen maar de toepasselijkheid laat cumuleren. De Minister geeft naar aanleiding van deze opmerking niet aan dat in het geval waarin artikel 51ac, derde lid, Sv wordt toegepast van processtukken geen sprake kan zijn.

5 CASSATIE IN HET BELANG DER WET

De verhouding tussen het inzagerecht van artikel 51b Sv en het inzagerecht van artikel 12f Sv is door P-G Silvis aan de Hoge Raad voorgelegd in een vordering tot cassatie in het belang der wet.²³ De vordering betrof een beschikking van een rechter-commissaris waarin het bezwaarschrift tegen de beslissing van de officier van justitie om aan de nabestaande van het slachtoffer geen afschrift of inzage van de stukken te verstrekken ongegrond was verklaard. De vader van betrokkene was als gevolg van een misdrijf overleden. De rechter-commissaris overwoog dat geen verdachte bekend was geworden tijdens 'het grootschalige opsporingsonderzoek'. Nu de officier van justitie 'niet tot vervolging heeft kunnen overgaan, is naar het oordeel van de rechter-commissaris geen sprake van processtukken waarvan de verstrekking of inzage kan worden verzocht.'

P-G Silvis besprak in zijn rijk gedocumenteerde vordering onder meer rechtspraak van het EHRM met betrekking tot levensdelicten waaruit 'volgt dat er geen absoluut vereiste is dat een naaste van een (overleden) slachtoffer toegang moet hebben tot een lopend onderzoek' (randnummer 11.3).²⁴ De naaste familie van het slachtoffer moet bij de procedure betrokken worden 'in de mate die nodig is om zijn of haar wettelijke rechten te kunnen waarborgen'. Daaronder valt in de Nederlandse situatie het recht van beklag ex artikel 12 Sv. Dat recht kan impliceren dat volledige getuigenverklaringen ter beschikking worden gesteld, en niet een korte weergave.²⁵ Silvis meent dat een slachtoffer behoudens bij toepasselijkheid van een weigeringsgrond vermeld in artikel 187d Sv op grond van artikel 51b Sv recht heeft op kennisneming van processtukken ten behoeve van strafvorderlijke doeleinden. Dat op grond van artikel 51ac Sv 'voldoende informatie' dient te worden verschaft aan een slachtoffer om te beslissen over een klacht inzake het niet vervolgen van een strafbaar feit zou daar niet aan afdoen. En als een beklagprocedure loopt kan het slachtoffer behalve aan artikel 12f Sv ook aan artikel 51b Sv het recht op kennisneming van processtukken ontleen.

De Hoge Raad komt anders uit. Artikel 51ac, derde lid, Sv en artikel 12f Sv waarborgen 'dat het slachtoffer voldoende mogelijkheden heeft om zich te informeren over de wense-

22 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 58. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 236, nr. 8, p. 19.

23 HR 18 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2334, NJ 2019/414 m.nt. Kooijmans.

24 Zie EHRM 15 mei 2007, nr. 52391/99 (*Ramsahai/Nederland*), rov. 347.

25 EHRM 20 november 2014, nr. 477708/08 (*Jaloud/Nederland*), rov. 197, 198, 203, 227, 228.

lijkheid en haalbaarheid van het doen van beklag als bedoeld in artikel 12 Sv en om in een dergelijke beklagprocedure zijn belangen te (doen) behartigen'. Het belang van het slachtoffer, de artikelen 6 en 11 van de Slachtofferrichtlijn en de wetsgeschiedenis brengen volgens de Hoge Raad niet mee dat artikel 51b Sv aldus moet worden uitgelegd dat het slachtoffer aan die bepaling het recht kan ontlelen om met het oog op het doen van beklag ex artikel 12 Sv kennis te nemen van stukken die betrekking hebben op het onderzoek naar aanleiding van dat strafbaar feit. Daar komt bij dat aan het van toepassing achten van artikel 51b Sv 'het nadeel is verbonden dat in gevallen waarin (nog) geen vervolging plaatsvindt, niet goed valt te begrenzen welke – mogelijk zeer gevoelige – informatie uit het opsporingsdossier voor kennisneming aan het slachtoffer beschikbaar dient te worden gesteld. De limitatieve, en in vergelijking met die genoemd in artikel 12f, derde lid, Sv restrictievere weigeringsgronden van artikel 51b, derde lid, Sv bieden immers niet in alle situaties voldoende aanknopingspunten voor die begrenzing.'²⁶

Het is de vraag hoe deze uitspraak precies moet worden begrepen. Annotator Kooijmans meent dat het door de rechter-commissaris ingenomen standpunt dat geen sprake is van processtukken omdat de officier van justitie niet tot vervolging heeft kunnen overgaan geen harde belemmering voor de toepassing van artikel 51b Sv vooruitlopend op de beklagprocedure oplevert. Het is niet duidelijk of de Hoge Raad daar ook zo over denkt. De Hoge Raad oordeelt dat 'geen sprake (is) van een verkeerde uitleg van artikel 51b Sv'. Die uitleg hield in dat omdat de officier van justitie 'niet tot vervolging heeft kunnen overgaan (...) geen sprake (is) van processtukken waarvan de verstrekking of inzage kan worden verzocht'. Tegelijk is volgens de Hoge Raad aan de toepassing van artikel 51b Sv een nadeel verbonden 'in gevallen waarin (nog) geen vervolging plaatsvindt'. Dat kan erop duiden dat de Hoge Raad de begrenzing ten opzichte van artikel 12f Sv (en artikel 51ac, derde lid, Sv) afleidt uit de wetssystematiek, die gescheiden werkingssferen suggereert. Mij komt die invalshoek – met Kooijmans – in ieder geval gelukkiger voor.²⁷ Zij laat toe dat in een situatie waarin (nog) geen vervolging plaatsvindt wel van processtukken kan worden gesproken, terwijl artikel 51b Sv niet van toepassing wordt geacht.²⁸

Kooijmans meent voorts dat het arrest inzichtelijk maakt dat de wet 'op dit punt thans niet voorziet in een toereikend normeringskader'. Hij zou, zo begrijp ik, de vroegere weigeringsgronden in artikel 51b Sv in ere willen herstellen. Het lijkt er (op het eerste gezicht) op dat het concept van het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan die wens tegemoet komt.

26 In het licht van de wetsgeschiedenis is het de vraag of deze overweging de vinger op de zere plek legt. Waar het om gaat is of het 'belang' van het slachtoffer voldoende aanknopingspunten voor begrenzing biedt.

27 Vgl. ook Sas 2014, p. 812-813.

28 Vgl. art. 1 Besluit processtukken in strafzaken, waar het procesdossier wordt gedefinieerd als 'verzameling van processtukken die tijdens het opsporingsonderzoek aan het dossier zijn of worden toegevoegd'. Die omschrijving impliceert dat er voorafgaand aan de vervolging processtukken zijn.

6 HET CONCEPT VAN HET NIEUWE WETBOEK VAN STRAFVORDERING EN VERDER

Het concept dat in juli 2020 is gepubliceerd regelt dat aan het slachtoffer de kennisneming van bepaalde processtukken kan worden onthouden ‘in het belang van het onderzoek, in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of in het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten dan wel op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend’ (artikel 1.5.5, derde lid). Daarmee zijn de weigeringsgronden bij de kennisneming van processtukken weer gelijkgesteld aan die van het huidige artikel 12f Sv (zie artikel 3.2.8 concept). Daarbij is de beperking dat het moet gaan om processtukken die voor het slachtoffer ‘van belang’ zijn vervallen.²⁹

In het concept is voorts, net als in het huidige artikel 51b Sv, een regeling opgenomen die op inzage van stukken met het oog op voeging ziet (artikel 1.5.5, tweede lid).³⁰ De officier van justitie kan dat verzoek, zo maakt de verwijzing naar artikel 1.8.5, vierde lid, Sv duidelijk, slechts weigeren indien hij inzage onverenigbaar acht met de belangen die thans in artikel 187d, eerste lid, Sv zijn vermeld. Dat lijkt te betekenen dat in de situatie waarin stukken (nog) geen processtukken zijn, de huidige situatie, waarin de normen van artikel 12f Sv en artikel 51b Sv sterk uiteenlopen, in de kern wordt gecontinueerd.

Dat het concept de beide rechten (kennisneming van processtukken en inzage van stukken met het oog op voeging) duidelijker uit elkaar haalt, lijkt mij een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Winst lijkt mij ook dat bij de kennisneming van processtukken de weigeringsgronden van artikel 12f Sv, tevens de vroegere weigeringsgronden van artikel 51b Sv, van toepassing worden. De weigeringsgronden in de situatie waarin inzage wordt verzocht met het oog op de onderbouwing van een verzoek om voeging behoeven naar het mij voorkomt evenwel aanpassing. Als ik het goed zie maakt de voorgestelde regeling het niet mogelijk om inzage van een stuk ter onderbouwing van een verzoek om voeging in het belang van de bescherming van het privéleven te weigeren, terwijl kennisneming van dat stuk wel op die grond kan worden geweigerd als het – al dan niet op verzoek van het slachtoffer – bij de processtukken is gevoegd. Dat spreekt niet aan. Het verband tussen beide rechten van het slachtoffer pleit ervoor weigering van inzage van een stuk met het oog op voeging in ieder geval mogelijk te maken op de gronden waarop kennisneming van dat stuk als processtuk kan worden geweigerd.

29 De concept-memorie van toelichting merkt daarover op dat het voor het slachtoffer ‘in veel gevallen moeilijk te onderbouwen (is) waarom informatie over de strafzaak voor hem van belang is’. Bij de vordering benadeelde partij zou ‘goed denkbaar (zijn) dat aan te geven is welke specifieke processtukken van belang zijn ter onderbouwing van de vordering, maar voor het slachtoffer dat het spreekrecht wil uitoefenen of als procesdeelnemers aanwezig wil zijn bij de terechtzitting, is dit veel moeilijker’ (p. 150).

30 Een verschil is dat het recht op inzage niet het recht op een kopie van de stukken omvat (concept-memorie van toelichting, p. 149).

Maar misschien verdient het overweging de voorgestelde regeling nog verdergaand aan te passen. Daarover het volgende.

Het recht op inzage van processtukken is voor de verdachte van vitaal belang. De rechter beslist op grondslag van de tenlastelegging over (onder meer) de vraag of bewezen is dat het feit door de verdachte is begaan en over de oplegging van straf of maatregel. De processtukken bevatten informatie die de rechter bij de beantwoording van die vragen kan betrekken. De verdachte moet daarom van die informatie kennis kunnen nemen, ook om de juistheid of het belang daarvan te kunnen bestrijden. Dat recht is gewaarborgd in artikel 6 EVRM, in het bijzonder in zoverre het de verdachte '*adequate time and facilities for the preparation of his defence*' garandeert.

Het slachtoffer hoeft zich in het strafproces niet te verdedigen; hij of zij loopt niet het risico (onterecht) veroordeeld en gestraft te worden. Uit het EVRM volgt niet dat het slachtoffer dat de terechtzitting bijwoont als zodanig recht heeft op kennisneming van processtukken. Een recht op kennisneming van stukken kan wel aan de orde zijn als het niet tot (opsporing en) vervolging komt. En als benadeelde partij heeft het slachtoffer recht op een eerlijk proces;³¹ daarin ligt een recht op kennisneming van processtukken besloten. Bij kennisneming van stukken door het slachtoffer speelt voorts (bijna) altijd een afweging van zijn belangen tegen die van de verdachte. Dat bij kennisneming van stukken door het slachtoffer sprake is van een afweging tegen belangen van de verdachte, en dat bijzondere belangen van het slachtoffer (bij vervolging, bij vergoeding van schade) bij die afweging – ook verdragsrechtelijk – zwaar wegen, brengt mee dat het elimineren van het belang van het slachtoffer als een bij de beslissing te betrekken factor vragen oproept. Dat sprake is van een belangenafweging brengt ook mee dat een uniforme regeling van het recht op kennisneming voor alle slachtoffers niet vanzelf spreekt. Gedacht zou ook kunnen worden aan een gedifferentieerde regeling, waarin naast een wat zuiniger 'basisrecht' op kennisneming aan slachtoffers in verschillende kwaliteiten extra rechten worden gegeven.

Bij een wat zuiniger vormgeving van een basisrecht op kennisneming voor slachtoffers zou de regeling in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens het ijkpunt kunnen zijn.³² Die regeling maakt het mogelijk dat het College van procureurs-generaal voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang aan personen voor nader omschreven doeleinden strafvorderlijke en justitiële gegevens verstrekt (artikelen 8a en 39f). Tot die doeleinden behoort 'het verlenen van hulp aan slachtoffers'. De Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens normeert het gebruik van deze bevoegdheid.³³ Zij stelt voorop dat de wet geen verplichting kent om aan derden strafvorderlijke

31 Vgl. EHRM 12 februari 2004, nr. 47287/99 (*Perez/Frankrijk*).

32 Vgl. ook Sas 2014, p. 813, die aan het inhoudelijke verband in omgekeerde richting gevolgen verbindt.

33 *Stcr.* 2018, 36059.

gegevens te verstrekken maar een bevoegdheid schept, en dat aan het gebruik van die bevoegdheid een afweging van belangen voorafgaat: 'Alvorens tot verstrekking wordt overgegaan wordt steeds een afweging gemaakt van het belang dat de ontvanger heeft bij het verkrijgen van de informatie ten opzichte van de belangen van opsporing en vervolging en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n)'. Bij deze afweging worden de beginselen van 'noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit' betrokken. Bij een bewijsbare zaak is 'de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen' eerder gerechtvaardigd; wanneer een zaak 'is geëindigd met een sepot of een vrijspraak of wanneer nog geen definitieve vervolgingsbeslissing is genomen, geldt als uitgangspunt dat geen informatie wordt verstrekt tenzij er sprake is van een zwaarwegend belang dat de verstrekking in dat geval rechtvaardigt'. Aan slachtoffers kunnen gegevens worden verstrekt voor zover noodzakelijk voor het verlenen van hulp en ten behoeve van de vergoeding van de schade, ontstaan als gevolg van het strafbare feit, in het laatste geval 'voor zover geen sprake is van een geval waarop artikel 51b Sv betrekking heeft'.

Deze wettelijke regeling en de aanwijzing maken duidelijk dat de omstandigheid dat de betrokkene slachtoffer van een strafbaar feit is, geen onbeperkt recht op kennisneming van strafvorderlijke en justitiële gegevens meebrengt. Een algemene regeling in het nieuwe Wetboek van Strafvordering zou een aanvulling op deze regeling kunnen vormen voor (in beginsel alle) strafvorderlijke procedures. Een rechtsgrond voor aanvulling kan het (thans in artikel 51aa, eerste lid, Sv neergelegde) recht op een correcte bejegening zijn. Dat recht brengt, zo is dan de gedachte, mee dat het slachtoffer zich voorafgaand aan de zitting aan de hand van stukken kan informeren. Een tweede rechtsgrond kan zijn het recht om bewijselementen aan te voeren (artikel 10 Slachtofferrichtlijn). Uitoefening van dat recht kan, zo is dan de gedachte, worden vergemakkelijkt als het slachtoffer kennis kan nemen van beschikbare stukken. De nieuwe regeling zou duidelijk kunnen maken dat kennisneming niet is toegestaan in zoverre zwaarder wegende belangen zich daartegen verzetten. Daarbij valt niet alleen te denken aan belangen die thans in artikel 12f, derde lid, Sv en artikel 187d, eerste lid, Sv genoemd worden. Denkbaar is dat het slachtoffer als getuige kan worden opgeroepen. De waarheidsvinding kan erbij gebaat zijn dat het slachtoffer vooruitlopend op een verhoor niet kennisneemt van (delen van) de processtukken. Als het basisrecht op kennisneming van het slachtoffer in de sleutel van de beide genoemde rechtsgronden wordt gezet (kortweg: voorbereiding van de zitting) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens het referentiepunt is, zou voorts alleen behoeven te worden geregeld dat de kennisneming van stukken aan de officier van justitie kan worden verzocht.³⁴

Voor het recht op kennisneming van de benadeelde partij lijkt de regeling die destijds door de Wet Terwee werd ingevoerd een goed uitgangspunt. Al is ook een formulering

34 Het slachtoffer kan ook alleen aan de officier van justitie verzoeken stukken aan het dossier toe te voegen (art. 51b, tweede lid, Sv).

van de weigeringsgronden denkbaar die het mogelijk maakt tevens rekening te houden met zwaarwichtige gronden die niet met het algemeen belang of de persoonlijke levenssfeer verband houden. Te denken valt aan zakelijke belangen. Dat de benadeelde partij zich ook tot de rechter kan wenden is een additionele waarborg dat de eerlijkheid van de procesvoering uit oogpunt van de benadeelde partij verzekerd is. Bij het beklag tegen het niet (verder) vervolgen van strafbare feiten kan de voorgestelde (op het huidige artikel 12f Sv gebaseerde) regeling het uitgangspunt zijn.

Afzonderlijke aandacht behoeft, in een gedifferentieerde benadering, het recht op kennisneming van processtukken door het slachtoffer dat het spreekrecht uitoefent. Daar speelt de vraag hoe het spreekrecht na de uitbreiding van 2016 gezien wordt.³⁵ Als het spreekrecht, ook na de uitbreiding, in de kern op het afleggen van een *victim impact statement* ziet, en de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich uit te laten over de bewijsvraag en de strafoplegging enkel een ‘informatieve en expressieve functie’ heeft, behoeft het spreekrecht als zodanig niet mee te brengen dat aan het slachtoffer een uitgebreider recht op kennisneming van processtukken toekomt.³⁶ Als het spreekgerechtigde slachtoffer zich niet alleen mag uitlaten over de bewijsvraag en de strafoplegging maar ook het recht heeft zijn standpunt over de bewijsvraag en de strafoplegging adequaat voor te bereiden, ligt het anders. In die benadering kan het belang van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, bijvoorbeeld, geen doorslaggevende reden zijn om aan het spreekgerechtigde slachtoffer kennisneming van rapportage die op de persoon van de verdachte betrekking heeft te onthouden.

Scherper onderscheid maken tussen rechtsposities van slachtoffers bij het regelen van het recht op kennisneming van stukken door het slachtoffer zou de wetgever daarmee dwingen om verder na te denken over de rechtsgrond van het uitgebreide spreekrecht van het slachtoffer. Zelf zou ik dat welkome bijvangst vinden.

35 Wet van 14 april 2016, *Stb.* 160.

36 Vgl. de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet uitbreiding slachtofferrechten (*Kamerstukken II* 2019/2020, 35 349, p. 15).