

Zitting 1981–1982

15 831

Herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 16 februari 1982

Na kennis genomen te hebben van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijziging, bestond bij de leden van de fracties van het C.D.A., de V.V.D. en D'66 de behoefte alsnog een aantal opmerkingen te maken.

De vaste Commissie voor Justitie¹ brengt hieromtrent het navolgende verslag uit.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie wensten nog nader in te gaan op het begrip «rechtstreeks belanghebbende».

Zij merkten op, dat in de memorie van antwoord ernaar wordt verwezen dat in de jurisprudentie is erkend dat rechtspersonen in beginsel als belanghebbenden in de zin van artikel 12 Strafvordering kunnen worden aangemerkt. In de praktijk vindt evenwel in vele gevallen een niet-ontvankelijkverklaring plaats. De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich af of de ruimte, die hier volgens blz. 3 van de memorie van antwoord wordt geschapen, wel zo groot is.

Deze leden wezen er ook op dat anderzijds op blz. 18 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat de kring van belanghebbenden beperkt dient te worden gehouden. Zij zouden er daarom de voorkeur aan geven indien de wetgever zelf de nodige duidelijkheid zou scheppen of en in hoeverre rechtspersonen en collectiviteiten van personen als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Zulks zou naar hun oordeel ook in het belang zijn van de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid nu de Regering blijkbaar niet bereid is de mogelijkheid van cassatie open te stellen.

Wat de vertegenwoordiging van de klager betreft, waren de leden van de C.D.A.-fractie van mening dat de argumenten, die aangevoerd worden ter onderbouwing van het standpunt dat de persoon wiens vervolging wordt verlangd zich kan doen vertegenwoordigen, evenzeer kunnen pleiten voor het standpunt dat ook de klager zich zou moeten kunnen doen vertegenwoordigen. Dat het niet onredelijk is de klager te vragen zijn klacht persoonlijk toe te lichten onderschreven deze leden.

¹ Samenstelling: Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), voorzitter, Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Cornelissen (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Korte-van Hemel (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), Jacobse (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66) Faber (CDA), Nijpels (VVD), ondervoorzitter, Tripels (VVD), Buikema (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Kohnstamm (D'66), Brouwer (CPN).

De overige hiervoor aangevoerde argumenten overtuigden deze leden niet van de noodzaak dat in alle gevallen persoonlijke verschijning van de klager gewenst is. Zij achtten het wel wenselijk dat de voorzitter van het gerechtshof de bevoegdheid heeft om de klager zonedig op te roepen om zijn klacht persoonlijk toe te lichten. Zulks zou naar het oordeel van deze leden ook mogelijk kunnen zijn binnen de algemene regel dat ook de klager zich kan doen vertegenwoordigen.

Met betrekking tot het inzagerecht hadden de leden van de C.D.A.-fractie met voldoening geconstateerd dat bij de nota van wijziging aan hun wens hiertoe is tegemoet gekomen.

Wel vroegen deze leden zich af of de aansluiting bij de artikelen 1, lid 2, en 4 van de Wet Openbaarheid van Bestuur niet oneigenlijk is c.q. of de daar vermelde uitzonderingen wel geheel zijn toegesneden op situaties als zich bij het onderhavige wetsontwerp kunnen voordoen. De Wet Openbaarheid van Bestuur richt zich immers tot overheidsorganen als ministers, bestuursorganen van provincies en gemeenten e.d. en niet op de rechterlijke macht. De hier aan het woord zijnde leden zouden daarom gaarne zien dat de Regering alsnog inging op hun suggestie aansluiting te zoeken bij specifieke regelingen als bijvoorbeeld in de Beroepswet (artikel 111) en in de Ambtenarenwet (artikel 87).

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming kennis genomen van de uitvoerige memorie van antwoord en waren de bewindsman erkentelijk voor de indringende en uitvoerige wijze waarop deze is ingegaan op enkele belangrijke en voor dit wetsontwerp wezenlijke begrippen en criteria.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met betrekking tot het begrip «rechtstreeks belanghebbende» opgemerkt dat zij van mening waren dat naar analogie van artikel 1416a tot en met c van het Burgerlijk Wetboek ook een klachtrecht nadrukkelijk in het voorliggende ontwerp diende te worden toegekend aan een rechtspersoon met volledige bevoegdheid, die de behartiging van belangen vooral van de leden, die door een strafbaar feit zijn geschaad, mede tot doel heeft gesteld. In de memorie van antwoord wordt opgemerkt dat een dergelijke bepaling niet nodig lijkt, nu in de jurisprudentie algemeen is erkend dat de rechtspersoon in beginsel als belanghebbende in de zin van artikel 12 Strafvordering kan worden aangemerkt.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten ter zake op dat deze argumentatie evengoed past tot ondersteuning van hun verlangen op dit punt. In het algemeen kan immers gesteld worden dat wanneer de jurisprudentie een uitbreiding van het begrip «belanghebbende» heeft aanvaard, daaruit valt af te leiden dat er kennelijk bij het begrip «belanghebbende» aan wie een beklagrecht toekomt, problemen zijn gerezen die door de jurisprudentie zijn opgelost. Het ware, aldus deze leden, beter dat de wet de beantwoording van die vraag middels de jurisprudentie had voorkomen.

Het tweede onderdeel van het afwijzend standpunt van de bewindsman dienaangaande is gebaseerd op het feit dat zo'n bepaling ook niet juist zou zijn. Daaraan wordt toegevoegd dat ook al is de rechtspersoon in beginsel als belanghebbende aan te merken, zulks nog niet betekent dat hij dat in alle gevallen is, en dat de vraag of een vereniging die rechtspersoonlijkheid bezit in haar beklag kan worden ontvangen, telkens dient te worden beantwoord aan de hand van de bijzondere redenen van het concrete geval en dat de wetgever daarvoor geen regeling kan treffen. Naar de opvattingen van de leden van de V.V.D.-fractie ging deze argumentatie aan het wezen van hun standpunt voorbij: immers in alle concrete gevallen zal de rechter de vraag moeten beantwoorden of de betrokken rechtspersoon inderdaad een concreet belang heeft bij het beklag. Vanzelfsprekend kan de wetgever de bijzonderheden van ieder concreet geval niet van tevoren beoordelen en

derhalve daarvoor regelingen treffen. Steeds zal de rechter moeten beoordelen of het belang waarin de collectieve klager stelt te zijn getroffen, in dat concrete geval de betrokken rechtspersoon bepaaldelijk aangaat.

Ten aanzien van een tweede opmerking over het begrip belanghebbende stelden de leden van de V.V.D.-fractie dat zij niet de mening van de bewindsman deelden dat een wettelijke bepaling waarin de rechtspersoon uitdrukkelijk als belanghebbende wordt genoemd in de rechtsvorming verstarrend zou kunnen werken. Als argument wordt aangevoerd dat een dergelijke bepaling impliceert dat alleen samenwerkingsverbanden, die naar civiel recht rechtspersoonlijkheid bezitten, collectieve belangen kunnen behartigen, welke aan de 12 Sv-rechter kunnen worden voorgelegd. In tegenstelling tot de commissie-Duk wordt in de memorie van antwoord gesteld: «Anders dan de commissie-Duk, blz. 23, meen ik dat juridisch ongebonden organisaties, los van welke doelstelling ook, niet zonder meer van de kring der rechtstreeks belanghebbenden kunnen worden uitgesloten. De juridische hoedanigheid van een groep vormt naar mijn opvatting geen geschikt criterium voor het vaststellen van de rechtstreekse betrokkenheid bij een belang dat door het achterwege blijven van een strafvervolgning is getroffen». De leden van de V.V.D.-fractie vonden dit echter een niet sluitende en zeker gevaarlijke redenering. Het gaat hierbij vooreerst om een belangrijk instituut in strafvordering; bij een beklagrecht wordt immers beoogd een strafvervolgning af te dwingen, waarbij moet worden voorkomen dat «te hooi en te gras» of anders gezegd «pour besoin de la cause» zich een groep vormt, die wegens vaak oncontroleerbare redenen zich ten doel stelt een bepaald persoon strafrechtelijk te vervolgen. Bij een dergelijke groepsvorming zullen dikwijls oncontroleerbare, emotionele en zeker vaak niet rationele factoren een grote rol spelen. Een dergelijk incidenteel groepsoptreden wilden de leden van de V.V.D.-fractie vanwege de rechtszekerheid en tevens de grote belangen van het individu (beklagde) die op het spel staan, zoveel mogelijk uitsluiten. Daarin sluimert naar hun opvatting immers een ernstig gevaar. Daarom is dan ook in artikel 1416c, tweede lid, onder a, Burgerlijk Wetboek een vorderingsrecht toegekend aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die ten doel heeft de behartiging van belangen van personen die een beroep of bedrijf uitoefenen of van eindgebruikers van niet voor een beroep of bedrijf bestemde goederen of diensten, indien deze belangen door het openbaar maken van de mededeling zijn of dreigen te worden aangetast en wordt in het tweede lid, onder b, gesteld:

«Andere rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid mits de mededeling redelijkerwijs geacht kan worden verband te houden met het door hen nagestreefde doel en dit doel voor het openbaar maken van de mededeling wordt of dreigt te worden aangetast».

Voorts merkten terecht de leden van de V.V.D.-fractie op dat wanneer een belangenorganisatie wordt gevormd of ontstaat die geen rechtspersoonlijkheid bezit maar wel representatief geacht moet worden een beklagprocedure aan het hof ter beoordeling voor te leggen, het vanuit een dergelijke groep toch zonder meer mogelijk blijft via een of meer individuele personen uit die groep een beklag te doen. Tevens lijkt het onderzoeken van de vraag of de groep representatief geacht moet worden een vaak moeilijk te controleren zaak. Daarnaast zou dit dan betekenen dat alle bij de groep aangesloten personen de klacht moeten indienen. Dit komt zeer omslachtig en daarnaast ongewenst voor. Zullen zij allen moeten worden gehoord? Niet valt in te zien, aldus deze leden, dat wanneer een dergelijke belangenorganisatie, die geen rechtspersoonlijkheid heeft, vanuit die groep dan een persoon wordt aangewezen om het beklag te doen.

Evenmin lijkt juist, aldus de leden van de V.V.D.-fractie, de opmerking in de memorie van antwoord dat een en ander tot consequentie zou kunnen hebben dat bij voorbeeld een rechtspersoon, die is opgericht met het algemeen doel om de vervolging van strafbare feiten te bewerkstelligen, altijd ontvankelijk zal moeten worden verklaard. Vooreerst dient de vraag te worden gesteld of de statuten van een dergelijke rechtspersoon wel

kunnen worden goedgekeurd, omdat het toch niet de taak van een privaatrechtelijk rechtspersoon is om de vervolging van strafbare feiten te bewerkstelligen of te beoordelen. Dit is nu eenmaal een monopolie van de overheid. De Minister ondergraaft hierdoor het instituut van de politie en justitie c.q. het openbaar ministerie! Wel konden deze leden onderschrijven dat, waar het juist gaat om een strafprocedure, terughoudendheid moet worden betracht, mede waardoor derhalve het oprichten van een rechtspersoon met een dergelijk algemeen doel niet alleen ongewenst is, om niet te zeggen, zoals de memorie van antwoord stelt, «zeer ongewenst», doch tevens dat de bewindsman zich zou moeten afvragen of hij wel behoefte heeft aan een dergelijk rechtspersoon c.q. dergelijke statuten zou kunnen en mogen goedkeuren. Resumerende kwamen de leden van de V.V.D.-fractie tot de conclusie dat de memorie van antwoord het begrip «belanghebbende» zeer bemoeilijkt en stellig niet duidelijker heeft gemaakt; integendeel, constructies in het leven dreigt te roepen die juist in verband met de terecht in de memorie van antwoord gestelde terughoudendheid moeten worden voorkomen.

Met instemming namen de leden van de V.V.D.-fractie ervan kennis dat het algemeen vervolgingsbeleid tot doel heeft slechts bij uitzondering strafvervolging te doen plaatsvinden en dat dit beleid niet ter toetsing van de rechterlijke macht staat, behoudens dan in het bijzondere geval van een klacht wegens niet vervolging door een belanghebbende, alsmede dat het openbaar ministerie en ook het hof de algemene richtlijnen inzake het vervolgingsbeleid tot richtsnoer van zijn beslissingen kan maken.

Uitvoerig gaat de memorie van antwoord in onder meer op hetgeen de leden van de V.V.D.-fractie dienaangaande hadden opgemerkt en dat aan de klager een duidelijk in de wet omschreven inzage-recht zou moeten worden verleend, zo stelden de leden van de V.V.D.-fractie verder.

In de desbetreffende alinea wordt terecht beoogd, zoals de leden van de V.V.D.-fractie reeds hadden opgemerkt, te bewerkstelligen dat het inzicht van de klager in de zaak aanzienlijk zou kunnen worden verbeterd en wel in zodanig positieve zin dat hij wellicht na inzage van de dossiers het standpunt herziet en het sepot van het openbaar ministerie alsnog onderschrijft, mede waardoor een aantal beklagprocedures zou kunnen worden voorkomen. De leden van de V.V.D.-fractie betreurden het dat het principiële uitgangspunt van het door hen verdedigde inzage-recht van de klager thans gebaseerd wordt op een ander argument dan door hen was aangevoerd, namelijk de Wet Openbaarheid van Bestuur, die op 1 mei 1980 in werking is getreden.

Naar hun mening zou vooreerst de vraag moeten worden beantwoord of bij het beklagrecht niet sprake is van een geheel ander recht dan door de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt beoogd. Er is als het ware sprake van een rechtsverhouding tussen drie partijen: de klager, het openbaar ministerie en de aspirant-beklaagde, wiens strafvervolging door de klager wordt verlangd. De klager staat als het ware tegenover het openbaar ministerie en de beklaagde. In de Wet Openbaarheid van Bestuur staat echter de burger tegenover de overheid. Er is derhalve in dat geval sprake van een andere rechtsverhouding dan in de situatie als bedoeld in artikel 12 Strafvordering. Formeel lijkt een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur ook daarom onjuist omdat de memorie van toelichting stelt: «De regering beoogt hiermee een bijdrage te leveren tot de spreiding van kennis en macht waarvoor het kabinet zich vanaf zijn eerste optreden heeft uitgesproken. Als het ontwerp tot wet zal zijn verheven, zal de in het bestuur opgetaste kennis tot gemeengoed worden van de samenleving die met behulp daarvan beter bij machte zal zijn om dat bestuur te beïnvloeden op een wijze die in een volwassen democratisch bestel past». Tevens wordt op blz. 8 van de memorie van toelichting gesteld: «Openheid en openbaarheid zijn derhalve de doeleinden waarop dit wetsontwerp is gericht, maar het zijn geen doeleinden op zichzelf. Zoals hiervoren al is uiteengezet worden zij gehanteerd als middelen tot het bereiken van een verder

gelegen doel: een betere en meer democratische bestuursvoering».

Voorts lijkt, aldus deze leden, daarom de Wet Openbaarheid van Bestuur niet op het onderwerpelijke geval toegespitst, omdat artikel 4 het verstrekken van informatie ingevolge artikel 1 tot en met 3 onder meer verbiedt, indien het belang van de informatie niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Men kan zich zeer wel situaties voorstellen dat, wanneer de voorgestelde wijziging in het huidige wetsontwerp zou worden aanvaard, de voorzitter van het hof zou kunnen stellen dat geen inzage kan worden gegeven omdat het gestelde belang in conflict zou komen met het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Wat komt er dan van het inzagerecht nog terecht, zo vroegen deze leden zich af. Ook is er een onduidelijkheid in de redenering, namelijk dat men zich wel op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur tot het openbaar ministerie zou kunnen wenden tot de procesfase is aangebroken, doch zodra de zaak bij de rechter aanhangig is, zou dit niet meer mogelijk zijn. Op zich reeds een bevreemdende en ongewenste situatie. Terecht wordt in de memorie van antwoord opgemerkt dat het in de rede ligt dat, nu een belanghebbende de verlangde informatie kan worden verstrekt in fases die aan de beklagprocedure voorafgaan, die informatie ook dient te worden gegeven in de fase waarin het beklag door het hof wordt behandeld. Daarnaast werd anderzijds terecht in de memorie van antwoord opgemerkt dat, zodra een zaak bij de rechter aanhangig is gemaakt, zich het oordeel over een eventuele te verlenen inzage aan de competentie van het bevoegde gezag dat de Wet Openbaarheid van Bestuur op het oog heeft, onttrekt. Wanneer de rechter derhalve zulks verboden is, valt niet in te zien dat het openbaar ministerie wel de gevraagde informatie zou kunnen en moeten verstrekken, omdat de Wet Openbaarheid van Bestuur dienaangaande geen grens trekt, althans zulks niet verbiedt.

Om die redenen leek het de leden van de V.V.D.-fractie dan ook minder gewenst om de Wet Openbaarheid van Bestuur te betrekken in een beklagprocedure, omdat deze een heel specifieke procedure is en niet door de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt gedekt: namelijk het fundamentele beklag voor de klager inzage te nemen in het ter zake van zijn strafklacht tegen de beklagde opgemaakte proces-verbaal, ten einde aan de hand daarvan onder meer te kunnen beoordelen of het openbaar ministerie terecht tot niet-vervolging heeft besloten c.q. de zaak heeft geseponneerd. Niet valt in te zien dat, nu de klager toch procespartij is, hij, zoals in het voorlopig verslag door de leden van de V.V.D.-fractie is opgemerkt, geen volledig inzicht moet kunnen krijgen in alle relevante stukken, behoudens die de persoonlijke levenssfeer van de beklagde betreffen, zoals bijvoorbeeld psychiatrische, financiële etc. rapporten. Aan de klager kunnen bezwaarlijk rechten worden onthouden of ontnomen, doordat zijn verzoek zou worden afgewezen op grond van het in het bepaalde in artikel 4, onder h, van de Wet Openbaarheid van Bestuur gestelde: het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Het zou best kunnen zijn dat de voorzitter van het hof voor dit argument zwicht. Dit zou dan verder leiden tot een ongewenst en onaanvaardbaar verschil in het standpunt van het openbaar ministerie op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur en dat van het hof. Zoals de leden van de V.V.D.-fractie reeds hadden opgemerkt, handhaafden zij hun standpunt dat uiteraard psychiatrische en voorlichtingsrapporten en dergelijke niet aan de klager ter inzage behoren te worden verstrekt, omdat deze de privacy zouden schaden en bovendien niet valt in te zien hoe een klager bij inzage in die stukken enig redelijk belang zou hebben.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden verder opgemerkt dat er een aanknopingspunt te vinden is in het inzagerecht van de beledigde partij ingevolge artikel 333 Strafvordering. De memorie van antwoord stelt dienaangaande dat de beide procedures niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Zulks lijkt feitelijk reeds daarom onjuist, omdat het gaat over

een inzagerecht toe te kennen aan de belanghebbende ex artikel 333 en een inzagerecht toegekend aan de belanghebbende ex artikel 12 Strafvordering. In beide gevallen gaat het om een inzagerecht. Verder wordt in de memorie van antwoord het verschil gestoeld op het stadium van het voorbereidend onderzoek met een beperkte mate van openbaarheid, terwijl na het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting de beperkingen in de sfeer van de openbaarheid in beginsel worden opgeheven. Als hoofdmotief wordt opgegeven: het karakter van de openbare terechtzitting «dwingt tot opening van zaken en laat dus in beginsel onbeperkte kennisneming van stukken toe. In de artikel 12 Sv-procedure daarentegen is er van een openbare terechtzitting geen sprake. In een besloten raadkamerzitting dient het hof eerst nog te beoordelen of de zaak al dan niet op een openbare zitting behoort te worden aangebracht». Naar de opvattingen van de leden van de V.V.D.-fractie wordt hierdoor geen genoegzaam onderscheid gemaakt tussen de uitwendige en inwendige openbaarheid. Met dit eerste wordt aangeduid de publieke toegankelijkheid van de rechtspraak ter fine van de sedert de Franse Revolutie verlangde controle op de rechtsprekende macht.

De inwendige «openbaarheid» slaat op de toegankelijkheid van de processtukken door de betrokken procespartijen, aldus deze leden. Zo zal een verdachte toch ook het recht hebben de stukken in te zien en daarvan afschriften te ontvangen wanneer de zaak met gesloten deuren wordt behandeld. *Verder kan een zaak die in principe op een openbare terechtzitting moet worden behandeld om bepaalde redenen toch met gesloten deuren worden behandeld! Heeft de verdachte daardoor niet meer het inzagerecht?*

Voorts diende naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie te worden opgemerkt dat de beledigde partij, die eerst na het uitbrengen van de dagvaarding afschriften van de stukken kan ontvangen en daarvan kennis nemen, voor het feit komt te staan dat de officier van justitie daarna de dagvaarding intrekt of dat de verdachte een bezwaarschrift indient en daardoor bewerkstelligt dat de terechtzitting wordt voorkomen! Ook is het ingevolge Strafvordering mogelijk dat in het belang van het onderzoek de verdachte niet van alle stukken inzage kan nemen.

De leden van de V.V.D.-fractie bleven derhalve de mening toegedaan dat de laatste volzin van het voorgestelde artikel 12, lid 5, niet moet worden gevolgd, dat een beperkt inzagerecht bezwaarlijk op de Wet Openbaarheid van Bestuur kan worden gebaseerd en dat het stelsel van Nederlandse strafvordering zich niet tegen het toekennen van een in beginsel volledig inzagerecht verzet. Het tegendeel zou verder kunnen worden verdedigd. De leden van de V.V.D.-fractie meenden derhalve op de voet van hetgeen *dienaangaande door hen in het voorlopig verslag was gesteld, de voorkeur te moeten geven aan een volledig inzagerecht van de klager behoudens ten aanzien van die stukken die ter bescherming van de privacy van de beklagde nu eenmaal niet ter inzage kunnen en behoeven te worden verstrekt en bij inzage waarvan in zijn algemeenheid de klager ook geen enkel redelijk belang heeft.*

De leden van de fractie van D'66 waren de Regering erkentelijk voor de reactie op de door hen gemaakte opmerkingen en gestelde vragen in het *voorlopig verslag*. *Niettemin wensten zij nog bij enkele punten een kanttekening te plaatsen.*

Allereerst betrof dat de wijze waarop de mogelijkheid van toepassing van het beklagrecht onder de aandacht van de hiervoor in aanmerking komende partijen kon worden gebracht. Hierbij zich beperkend tot de wettelijke niet geregelde (eenvoudige) sepotmededeling, lazen deze leden in de memorie van antwoord dat de Regering nog in 1981 een advies ter zake van het openbaar ministerie verwachtte, dat een beraadtermijn daarop zou volgen, maar dat voorstellen in het kader van de beklagregeling niet gedaan zouden worden.

Zij merkten daaromtrent het volgende op.

Zolang geen mededeling is gedaan omtrent niet vervolgen kan geruime tijd onzekerheid bestaan over de vraag of al dan niet wordt vervolgd. Het

uitblijven van een beslissing of de mededeling behoeft immers niet steeds te leiden tot de conclusie dat van vervolging is afgezien, hoewel de schijn zulks wel oproept. Kortom, redelijke belangen van niet alleen de verdachte, maar ook de belanghebbende zijn hier in het geding. Dit was dan ook de reden dat deze leden pleitten voor enige spoed in het tot stand brengen van een (wettelijke) regeling. Zij hadden er begrip voor dat de gecompliceerdheid van de materie nadere studie had vereist, doch nu deze afgerond is, hechtten zij belang aan een zodanige omvang van de beraadtermijn op het ministerie dat niet lang na het van kracht worden van onderhavige regeling tevens de sepotmededeling haar concrete uitwerking kreeg. Gaarne vernamen zij dan ook welke de volgende stappen waren, die bij de problematiek van de sepotmededeling werden gedaan en aan welke termijn daarbij werd gedacht.

In paragraaf 2 van de memorie van antwoord, waarbij wordt ingegaan op het begrip «rechtstreeks belanghebbende», stelt de Minister zich op het standpunt dat opnemings in de wet van de rechtspersoon als belanghebbende niet nodig en niet juist is en in de rechtsvorming verstarrend kan werken, zo merkten de leden van de fractie van D'66 op. Mede gezien hun opmerkingen in het voorlopig verslag omtrent de vraag die betrekking had op de criteria aan welke een collectief persoon moet voldoen om als klager te worden toegelaten, betreurden zij deze negatieve houding van de Regering. Dat een dergelijke bepaling niet nodig zou zijn, nu in de jurisprudentie algemeen is erkend dat de rechtspersoon in beginsel als belanghebbende in de zin van artikel 12 Sv kan worden aangemerkt, ontslaat de formele wetgever nog niet van zijn taak, datgene van de jurisprudentie in wetgeving te vertalen wat algemeen is aanvaard. Deze leden gaven de voorkeur aan wetgeving waar mogelijk, gezien het primaat van de wetgeving in ons rechtsbestel.

De bepaling zou bovendien niet juist zijn omdat, ook al is de rechtspersoon in principe als belanghebbende aan te merken, dit nog niet betekent dat hij dat in alle gevallen is. Deze leden waren het hiermee volstrekt eens, doch, zo merkten zij op, zulks geldt eveneens voor een natuurlijk persoon waarvoor wel een wettelijke regeling is opgenomen. Opnemings van een dergelijke bepaling verhindert niet het beantwoorden van de ontvankelijkheid aan de hand van de bijzonderheid van het concrete geval. Dat geldt voor de collectieve klager in even belangrijke mate als voor de individuele, zo waren deze leden van mening.

Ten slotte zou een en ander verstarrend werken. Inderdaad zou het vereiste van de rechtspersoonlijkheid onnodig beperkend werken in het licht van de kring der rechtstreeks belanghebbenden. Dat was dan ook voor deze leden aanleiding te spreken van een «collectief van personen». Het verheugde hen dat een dergelijk ruime interpretatie ook door de bewindsman werd gedeeld. Zij vroegen zich echter af of in plaats van «rechtspersonen» geen andere geschikte term ware te vinden, die de strekking van deze passage in de memorie van antwoord zou kunnen dekken. Het kwam hun immers voor dat ook met vermelding in de wet van de mogelijkheid van beklag door een collectief van personen, het nog aan de rechter is om het belang dat het collectief rechtstreeks aangaat en de eisen van representativiteit van het groepsverband te beoordelen. De opvatting van de Minister op blz. 18 van de memorie van antwoord, dat «de wetgever behoort aan te geven welke belanghebbenden in beginsel tot het hof kunnen worden toegelaten», versterkte deze leden in hun overtuiging dat de huidige bewoordingen aanvulling behoeven in bovenstaande zin.

Ten aanzien van het inzagerecht, zo belangrijk voor de klager om de realiteitswaarde van zijn klacht te onderzoeken, waren deze leden verheugd dat de Minister aan een aantal wensen van de zijde van de commissie is tegemoet gekomen. Vooral de gang van zaken in de praktijk zal daarbij moeten uitwijzen hoe de uitzonderingsgronden van de Wet Openbaarheid

van bestuur zich verhouden tot het algemene beginsel van het recht van inzage, zo merkten zij op.

Met betrekking tot de positie van de minderjarige leek het deze leden inderdaad juist de voorstellen van de Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen af te wachten. Kan in de nota naar aanleiding van het eindverslag een overzicht worden gegeven hoe het staat met verwerking van de voorstellen in verband met de positie van de minderjarige als klager of als persoon wiens vervolging wordt verlangd, en aan welke termijnen gedacht wordt, zo vroegen de leden van de fractie van D'66 op.

Artikelen

Artikel 12, eerste lid

De leden van de V.V.D.-fractie hadden in het voorlopig verslag hierbij opgemerkt dat ook wanneer een beslissing geheel achterwege zou blijven, het mogelijk zou moeten zijn om een klacht in te dienen. De memorie van antwoord stelt dat het moeilijk vast te stellen lijkt wanneer van dit laatste sprake is. De argumentatie die daarvoor in de memorie van antwoord wordt gegeven, lijkt niet doeltreffend, zo stelden deze leden. Er wordt gesteld: «denkbaar is dat een officier van justitie nog geen beslissing wenst te nemen, omdat hij die wil laten afhangen van een toekomstige gebeurtenis, bij voorbeeld van nadere gegevens omtrent de aangerichte materiële schade of van een te verwachten rechterlijke uitspraak. In dergelijke gevallen behoeft het uitblijven van een beslissing niet steeds te leiden tot de conclusie dat van vervolging is afgezien. Deze stellingen zijn feitelijk juist. Doch ook dan ligt het op de weg van het openbaar ministerie zulks aan de klager kenbaar te maken. Het mag niet gebeuren dat een klager maanden en wellicht ook jaren zou moeten wachten op een dergelijke beslissing. Wanneer een beklagrecht behoorlijk gestructureerd wil zijn, moet een officier van justitie aan de betrokkene kenbaar dat maken dan en waarom hij nog geen beslissing heeft kunnen nemen; eventueel onder aanduiding wanneer naar alle waarschijnlijkheid een beslissing is te verwachten. Bovendien zal de officier van justitie te allen tijde, hetzij een positieve of negatieve beslissing nemende, dit aan de betrokkenen moeten kenbaar maken. Een klager zal gereeder het uitstel van de beslissing accepteren wanneer hij daarvan mededeling ontvangt, al of niet gemotiveerd, dan wanneer hij totaal niets hoort.

Artikel 12, derde lid

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat wanneer gesproken wordt dat bij bepaalde misdrijven het strafrecht de functie van een conflictoplossing kan vervullen, dit stellig niet anders is wanneer er sprake is van overtredingen. Wanneer iemand zich schuldig maakt aan een eenvoudige belediging, is dat een misdrijf, doch wanneer iemand een ander dood rijdt, kan dit als overtreding worden vervolgd en berecht. Deze voorbeelden geven duidelijk aan dat men niet al te eenzijdig de conflictoplossingen moet vinden bij misdrijven.

Verder was het naar de mening van deze leden nog zeer wel de vraag of blijvend een scheiding kan worden gemaakt tussen een strafrechtelijke behandeling van een onrechtmatige daad, hetzij bij misdrijf of bij overtreding en de civielrechtelijke benadering. Niet voor niets worden in andere landen, zoals België en Frankrijk, bij een onrechtmatige daad, wanneer er tevens sprake is van een misdrijf of overtreding, in hetzelfde geding de civielrechtelijke belangen betrokken. Toegegeven moet worden dat dit systeem in Nederland slechts in beperkte mate geldt voor een beledigde partij, doch waar – met een kleine marge weliswaar – het systeem is geïntroduceerd, kan men in zijn algemeenheid toch niet een dergelijke cesuur aanbrengen tussen het civiele recht en strafrecht. Al te eenzijdig wordt derhalve gesteld dat civiele kwesties in de eerste plaats aan de civiele rechter dienen te worden voorgelegd; ook al is dit in zijn algemeenheid

juist, anderzijds valt niet in te zien, dat, wanneer in een bepaald geval de civiele partij kan profiteren, zoals de memorie van antwoord stelt, van een strafrechtelijk gewijsde, wanneer en om welke reden dan ook, er daardoor geen strafvervolgning plaatsvindt, de benadeelde dat voordeel niet heeft! Een dergelijke discrepantie kan moeilijk verdedigd worden.

Voor wat betreft de sepotmededeling, waarover de leden van de V.V.D.-fractie opmerkingen hadden gemaakt, konden deze leden zich ermee verenigen dat zoals ook in de memorie van antwoord aangekondigd, op dit onderwerp nader zal gestudeerd worden en dat het resultaat van die studie dient te worden afgewacht.

Artikel 12b

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie omtrent de schriftuur, uitgebracht door de procureur-generaal (ex artikel 12, sub 2) wordt in de memorie van antwoord gesteld dat het hof, dat zich onbevoegd heeft verklaard, niet over een dossier beschikt, dat naar het bevoegd geachte hof kan worden meegezonden. Naar de opvattingen van de leden van de V.V.D.-fractie is zulks onjuist omdat uiteraard het dossier, naar aanleiding waarvan het hof zich onbevoegd verklaarde en waarover het de beschikking heeft, kan worden meegezonden c.q. zouden afschriften van de stukken, voor zover deze dan ter griffie van dat hof zouden moeten verblijven, in fotokopie naar het bevoegd geachte hof kunnen worden toegezonden, zulks ter besparing van onnodige werkzaamheden, los van het feit dat uiteraard het bevoegde hof de zaak ten gronde zal moeten behandelen.

Artikel 12f

Het stelde de leden van de fractie van D'66 bepaald teleur dat, ondanks aandringen van bijna alle leden van de commissie, de Minister niet is overgegaan tot wijziging van het wetsontwerp, in die zin dat ook vertegenwoordigingsbevoegdheid wordt toegekend aan de klager. Deze leden waren, met de Minister, de mening toegedaan dat het wenselijk is dat de klager, als hij wil verschijnen, zijn klacht persoonlijk in de raadkamer komt toelichten. Een verstandige klager zal dat ook zeker doen. Doch hem daartoe verplichten brengt alleen reeds een sfeer van betutteling met zich mee, die de wetgever naar de mening van deze leden misstaat. Dat de klager daarbij eerder het gevoel krijgt dat hem recht wordt gedaan zal ook het geval zijn als namens hem zijn raadsman wordt opgeroepen. Juist de mogelijkheid van vertegenwoordiging door een raadsman zal deze gevoelens kunnen versterken. Ten slotte vernamen deze leden gaarne wat de opvatting van de bewindsman is met betrekking tot twee argumenten die zij reeds in het voorlopig verslag naar voren hadden gebracht, doch waarop in de memorie van antwoord niet is ingegaan, namelijk dat de confrontatie van klager en verdachte soms een pijnlijke affaire kan zijn alsmede het feit dat de klager in het buitenland kan verblijven waardoor alleen middels vertegenwoordiging aan het beklagrecht uitvoering kan worden gegeven.

Artikel 12k

Met instemming hadden de leden van de V.V.D.-fractie ervan kennis genomen dat de memorie van antwoord naar aanleiding van door die leden gemaakte opmerkingen stelde dat het wenselijk lijkt dat in de wet een voorziening wordt getroffen voor het geval dat de officier van justitie verzuimt om hangende het verzoek om bewilliging op de voet van artikel 244, tweede lid, verlenging van de termijn te vorderen en dat wordt voorgesteld artikel 244, tweede lid, aan te vullen met de bepaling dat de termijn, indien de officier van justitie het hof om bewilliging heeft verzocht, van rechtswege wordt verlengd tot uiterlijk veertien dagen nadat het hof op het verzoek heeft beslist.

Voor wat betreft de opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie omtrent verjaring met betrekking tot beklag konden de leden zich verenigen dat zulks zal worden betrokken bij het advies en de studie over de sepotmededeling. Ook namen deze leden kennis ervan dat de suggesties welke zij hadden gedaan bij de kennisgevingsplicht van het openbaar ministerie, de behandeling van de sepotmededeling bij de bestudering van het onderwerp nader zullen worden betrokken, zodat zij zich ontslagen achtten nader op het dienaangaande in de memorie van antwoord gestelde in te gaan.

Met een tijdige beantwoording van deze vragen en opmerkingen acht de commissie de openbare behandeling van dit ontwerp voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Roethof

De griffier van de commissie,
Kerkhofs