

Vergaderjaar 1983-1984

15831

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

Nr.9

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1979-1980, 1980-1981 en 1981-1982

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 28 september 1983

1. Inleiding

Van de opmerkingen die door de leden van de fracties van het C.D.A., de V.V.D. en D'66 zijn gemaakt naar aanleiding van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijzigingen, heb ik met belangstelling kennis genomen.

Alvorens de opmerkingen van de fracties te beantwoorden in de volgorde zoals die in het eindverslag is aangegeven, zou ik eerst enkele beschouwingen willen wijden aan het begrip «rechtstreeks belanghebbende».

2. Klachtrecht voor organisaties

Hetgeen in het eindverslag over het begrip «rechtstreeks belanghebbende» is opgemerkt, komt - kort samengevat - op het volgende neer. Bij alle fracties bestaat een duidelijke voorkeur voor de wettelijk geregelde mogelijkheid, dat ook rechtspersonen of collectiviteiten van personen als belanghebbenden het in artikel 12 Sv. bedoelde klachtrecht kunnen uitoefenen. Ten gunste van zo'n wettelijke regeling wordt onder meer aangevoerd, dat in de jurisprudentie reeds is aanvaard dat rechtspersonen in beginsel als belanghebbenden worden aangemerkt. Omdat niettemin in de praktijk belangenorganisaties in vele gevallen niet-ontvankelijk worden verklaard, zou de wetgever hier de nodige duidelijkheid kunnen scheppen, waarmee ook de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid zouden zijn gediend.

In de memorie van antwoord heeft mijn ambtsvoorganger, de jurisprudentie op dit punt samenvattend, nog eens de argumenten toegelicht op grond waarvan een wettelijke regeling inzake het door rechtspersonen uit te oefenen beklagrecht niet nodig lijkt. Bij nadere overweging van deze materie ben ik bereid aan de door het C.D.A., de V.V.D. en D'66 naar voren gebrachte wensen tegemoet te komen door in het wetsontwerp het beklagrecht met zoveel woorden ook aan rechtspersonen toe te kennen. In het wetsvoorstel is thans de bepaling opgenomen - zoals blijkt uit de bijgevoegde nota van wijzigingen - dat onder rechtstreeks belanghebbende mede wordt verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen. Hoewel deze bepaling aan de in de jurisprudentie ontwikkelde opvattingen op zichzelf niet veel nieuws toevoegt, wordt daarmee mijns inziens de duidelijkheid gediend.

Ten aanzien van deze nieuwe bepaling zou ik het volgende willen opmerken. In de formulering is ten nauwste aansluiting gezocht bij het criterium zoals dat in de jurisprudentie van de Kroon en van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State sedert 1975 wordt gehanteerd. Aan de hand van dit in de rechtspraak ontwikkelde criterium heeft de jurisprudentie, naar ik meen tot algemene tevredenheid, oplossingen gevonden voor de gevallen waarin de beroepen zich richten tegen beschikkingen van de overheid. Omdat het bij de beklagregeling van artikel 12 Sv. gaat om een met het administratief proces wel vergelijkbare procedure, mag verwacht worden dat deze regel ook daar op gelijke wijze goed hanteerbaar zal zijn. Niettemin merk ik ter toelichting gaarne het volgende op.

Uit de thans voorgestelde bepaling blijkt dat een organisatie om in haar beklag ontvankelijk te zijn rechtspersoonlijkheid moet bezitten. Dit is een in ieder procesrecht steeds gebruikelijke eis. Een beperking van betekenis is dit niet in zoverre dat een vereniging in ons huidige recht op eenvoudige wijze, zonder tussenkomst van welke autoriteit ook, kan worden opgericht. Een juridisch ongebonden groep van personen (bij voorbeeld een spontaan ontstane, ongestructureerde actiegroep) is echter geen rechtspersoon. Zo'n ongebonden groep zal ingevolge de voorgestelde bepaling niet als rechtstreeks belanghebbende hebben te gelden. De tot zo'n ongebonden groep behorende personen kunnen wel als individu, ieder voor zich, beklag doen, mits zij individueel als rechtstreeks belanghebbende in de zin van artikel 12, eerste lid, eerste volzin, zijn te beschouwen. Voorts zal niet iedere rechtspersoonlijkheid bezittende organisatie die opkomt voor een ideëel, een immaterieel of een collectief belang dat door de beslissing om niet of niet verder te vervolgen wordt geraakt, in alle gevallen ontvankelijk zijn. Het gepretendeerde geschonden belang zal in de eerste plaats getoetst moeten worden aan de in de statuten of reglementen omschreven doeleinden van de organisatie. Een belang dat buiten deze doeleinden valt, zal door de organisatie niet in rechte kunnen worden behartigd. De statutair of reglementair omschreven doeleinden dienen voorts voldoende duidelijk te zijn bepaald. De statuten of reglementen mogen daarbij niet zodanig algemeen geformuleerde doelstellingen omvatten, dat er tussen het statutaire belang en het door de concrete beslissing van het openbaar ministerie getroffen belang een te verwijderd verband bestaat.

Het vereiste van feitelijke werkzaamheden verhindert dat slechts op papier bestaande rechtspersonen als rechtstreeks belanghebbende moeten worden aangemerkt. Men mag verwachten dat reëel bestaande organisaties niet alleen maar beklag instellen, maar ook overigens activiteiten ontplooiën om de in hun statuten of reglementen gestelde doeleinden te dienen. Op dit vereiste stuit ook af dat een naar aanleiding van één concreet gepleegd strafbaar feit opgerichte stichting of vereniging onmiddellijk na de oprichting op grond van artikel 12 Sv. beklag gaat doen. Voor dergelijke belangenbehartiging op een ad hoe-basis door speciaal daarvoor opgerichte rechtspersonen is de voorgestelde bepaling niet bedoeld.

Voor het overige zal aan de rechter moeten worden overgelaten om aan de hand van concrete gevallen de criteria te ontwikkelen voor de ontvankelijkheid van organisaties.

Ten overvloede wijs ik erop dat het bij de thans voorgestelde bepaling alleen gaat om de *ontvankelijkheid* van statutaire belangen behartigende organisaties. Indien een beklag ontvankelijk wordt verklaard, blijft uiteraard de mogelijkheid openstaan dat het beklag om inhoudelijke redenen moet worden afgewezen.

3. Algemeen

De opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie, die van mening waren dat de wetgever zelf de nodige duidelijkheid zou behoren te scheppen of en in hoeverre rechtspersonen en collectiviteiten van personen als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, zijn reeds in par. 2 van deze nota beantwoord.

Met betrekking tot de vertegenwoordiging van de klager merkten de leden van de C.D.A.-fractie op, 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 vertegenwoordigen. Dat het niet onredelijk is de klagerte vragen zijn klacht persoonlijk toe te lichten onderschreven deze leden. De andere argumenten overtuigden hen echter niet van de noodzaak dat in alle gevallen persoonlijke verschijning van de klager gewenst is. Zij achtten het wenselijk dat de voorzitter van het hof de bevoegdheid heeft de klager zo nodig 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.

Voor een reactie op dit betoog van de leden van de C.D.A.-fractie zou ik willen verwijzen naar mijn opmerkingen bij artikel 12f, waar ik op deze kwestie uitvoeriger terugkom.

De hier aan het woord zijnde leden hadden weliswaar met voldoening geconstateerd, dat bij de (eerste) nota van wijzigingen aan hun wens met betrekking tot het inzagerecht tegemoet was gekomen, maar zij vroegen zich toch af of de in de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen uitzonderingsgronden wel geheel waren toegesneden op situaties als zich bij het onderhavige wetsontwerp kunnen voordoen. Zij zouden liever aansluiting willen zoeken bij specifieke regelingen als bij voorbeeld de Beroepswet en de Ambtenarenwet.

Ik ben het met de C.D.A.-fractie eens dat de Wet openbaarheid van bestuur niet is toegesneden op de situatie die artikel 12 Sv. op het oog heeft. Op zich zelf behoeft dat niet in de weg te staan aan een van overeenkomstige toepassing verklaren van de uitzonderingsgronden van bedoelde wet. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de C.D.A.-fractie heb ik de vormgeving van het inzagerecht opnieuw bezien. Dit heeft geleid tot de bij (tweede) nota van wijzigingen voorgestelde tekst, waarbij de koppeling met de Wet openbaarheid van bestuur in overeenstemming met de inzichten van de C.D.A.-fractie is losgelaten. Ik kom op deze kwestie hieronder nog uitvoerig terug.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten allereerst op, dat zij met instemming hadden kennis genomen van de uitvoerige memorie van antwoord. Zij waren erkentelijk voor de wijze waarop in de memorie op enkele belangrijke en voor dit wetsontwerp wezenlijke begrippen en criteria was ingegaan. Vervolgens wijdden deze leden fundamentele beschouwingen aan het begrip «rechtstreeks belanghebbende», ten aanzien waarvan zij eerder in het voorlopig verslag hadden bepleit - met verwijzing naar de artikelen 1416a tot en met 1416c van het Burgerlijk Wetboek - dat het beklagrecht nadrukkelijk zou moeten worden toegekend aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die zich de behartiging van belangen vooral van de leden, die door een strafbaar feit zijn geschaad, mede ten doel heeft gesteld.

Voor zover de opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie niet reeds in par. 2 van deze nota zijn beantwoord, zou ik op een aantal onderdelen van hun betoog nader willen ingaan.

De hier aan het woord zijnde leden waren van mening dat de opvatting, dat een wettelijke regeling niet nodig lijkt, nu in de jurisprudentie algemeen is erkend dat de rechtspersoon in beginsel als belanghebbende in de zin van artikel 12 Sv. kan worden aangemerkt, evengoed kan worden gehanteerd als argument voor zo'n wettelijke regeling. 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.

Naar aanleiding hiervan zou ik het volgende willen opmerken. De wijziging van artikel 12 Sv., zoals die thans wordt voorgesteld, omvat de eerste herziening van deze regeling sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafvordering in 1926. In de periode dat het wetboek tot stand kwam was het beklagrecht van rechtspersonen of collectiviteiten van personen nog niet aan de orde. Vooral in de jaren zeventig is, door de opkomst van belangenbehartigende organisaties, van het beklagrecht gebruik gemaakt door anderen dan individuele personen. Ook de commissie-Duk wijst daarop (rapport blz. 22). Omdat met name in de periode 1974-1978 de jurisprudentie volop in ontwikkeling was - met als uitkomst van die ontwikkeling dat algemeen werd aanvaard dat ook verenigingen en organisaties in beginsel gerechtigd zijn het in artikel 12 bedoelde klachtrecht uit te oefenen - leek het niet opportuun dat de wetgever zou ingrijpen.

De leden van de V.V.D.-fractie gingen voorts in op de uitspraak 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 omstandigheden van het concrete geval, waarvoor de wetgever geen regeling kan treffen. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden gaat deze opvatting voorbij aan het wezen van hun pleidooi voor een wettelijke regeling: 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 bijzondere omstandigheden 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 hiervan merk ik op, dat mijn ambtsvoorganger in de memorie van antwoord slechts een mogelijk misverstand heeft willen voorkomen, hierin bestaande dat het bij de wet toekennen van het beklagrecht aan rechtspersonen als vanzelf zou betekenen dat zij in alle gevallen in hun beklag ontvangen zouden kunnen worden. Dat deze veronderstelling onjuist is, blijkt ook uit hetgeen ik in par. 2 heb betoogd. Met voldoening heb ik vastgesteld dat hierover in ieder geval bij de V.V.D.-fractie geen misverstand heeft bestaan.

De leden van de V.V.D.-fractie bleken niet het standpunt te kunnen delen, dat juridisch ongebonden organisaties niet zonder meer van de kring der rechtstreeks belanghebbenden zouden moeten worden uitgesloten. Zij wezen erop dat het bij artikel 12 Sv. om een belangrijk instituut van strafvordering gaat. Bij een beklagrecht wordt immers beoogd een strafvervolgning af te dwingen waarbij moet worden voorkomen dat «te hooi en te gras» 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 en vaak niet rationele factoren een grote rol spelen. Een dergelijk incidenteel groepsop-treden wilden de leden van de V.V.D.-fractie wegens de rechtszekerheid en de grote belangen van het individu (de beklagde) die op het spel staan, zoveel mogelijk uitsluiten. In dit verband verwezen zij naar de regeling van artikel 1416c, tweede lid, onder a, van het Burgerlijk Wetboek, waarin een vorderingsrecht is toegekend ten aanzien van bepaalde rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Voorts merkten 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 klachtzaak 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 beklag te doen. Tevens lijkt het onderzoek 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. Zullen zij allen moeten worden gehoord? Niet valt in te zien, aldus deze leden, dat uit een dergelijke belangenorganisatie, die geen rechtspersoonlijkheid heeft, niet een persoon zou kunnen worden aangewezen om het beklag te doen.

Uit hetgeen ik in par. 2 uiteen heb gezet, kan worden opgemaakt dat de door deze leden naar voren gebrachte zienswijze door mij geheel wordt onderschreven. Om deze redenen beperkt de thans voorgestelde bepaling van artikel 12, eerste lid, het klachtrecht voor organisaties tot rechtspersonen. De juridisch ongebonden groep valt daarbuiten. Wanneer personen die deel uitmaken van zo'n juridisch niet-geformaliseerde belangenorganisatie bij het hof beklag wensen te doen, zullen zij ieder voor zich een beklagschrift moeten indienen of één hunner als vertegenwoordiger aanwijzen. Deze personen zullen ieder afzonderlijk als rechtstreeks belanghebbende moeten kunnen worden beschouwd, wil het hof de door of namens hen ingediende klaagschriften ontvankelijk achten. Overigens zal het hof niet alle individuele personen die een gemeenschappelijk klaagschrift ondertekenden, behoeven te horen. Uit het voorgestelde artikel 12d, derde lid, volgt dat het hof in zo'n geval kan volstaan met het oproepen van de twee personen, wier namen en adressen als eerste in het klaagschrift zijn vermeld.

De leden van de V.V.D.-fractie keerden zich ook tegen de opmerking in de memorie van antwoord, dat een uitdrukkelijk aan rechtspersonen toegekend beklagrecht tot consequenties zou kunnen hebben dat bij voorbeeld een rechtspersoon, die is opgericht met het algemene doel om de vervolging van strafbare feiten te bewerkstelligen, altijd ontvankelijk zal moeten worden verklaard. Vooreerst dient de vraag te worden gesteld, zo vervolgden deze leden, of de statuten van een dergelijke rechtspersoon kunnen worden goedgekeurd, omdat het toch niet de taak van een privaatrechtelijke rechtspersoon is om de vervolging van strafbare feiten te bewerkstelligen of te beoordelen. Dit is nu eenmaal het monopolie van de overheid. Wel konden deze leden onderschrijven dat, waar het juist gaat om een strafprocedure, terughoudendheid moet worden betracht. Mede daardoor is het oprichten van een rechtspersoon met een dergelijk algemeen doel ongewenst.

De gewraakte opmerking in de memorie van antwoord had betrekking op het te vermijden geval dat de wetgever zonder een verantwoorde afbakening aan rechtspersonen het beklagrecht zou toekennen. In de thans bij (tweede) nota van wijzigingen voorgestelde aanvulling op artikel 12, eerste lid, Sv. wordt dit probleem ondervangen door een nauwe band te vereisen tussen het statutair belang waarvoor de organisatie opkomt en het door de beslissing van het openbaar ministerie getroffen belang. Als gevolg hiervan zal van een rechtspersoon, die is opgericht met het algemene doel om de vervolging van strafbare feiten te bewerkstelligen en die beklag doet over de beslissing tot niet (verdere) vervolging van een concreet aangeduid strafbaar feit, gezegd moeten worden dat hij door die beslissing niet in voldoende mate rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Wat betreft de te betrachten terughoudendheid op dit punt, ben ik het dus materieel geheel met de leden van de V.V.D.-fractie eens.

Overigens merk ik op dat de veronderstelling dat de statuten van een dergelijke rechtspersoon nog aan de goedkeuring van de ministerie van Justitie onderworpen zouden zijn, onjuist is. Sinds de invoering van Boek 2 BW heeft de minister van Justitie geen bemoeienis meer met goedkeuring van statuten of reglementen van op te richten rechtspersonen van de soorten waar het hier om gaat, namelijk verenigingen en stichtingen.

De leden van de V.V.D.-fractie wijdden vervolgens enkele uitvoerige beschouwingen aan het inzagerecht. Zij herhaalden hun standpunt, dat door het inzagerecht het inzicht van de klager aanzienlijk zou kunnen worden verbeterd en wel in zodanig positieve zin dat hij wellicht na inzage van de dossiers zijn standpunt herziet en het sepot van het openbaar ministerie alsnog onderschrijft, mede waardoor een aantal beklagprocedures zou kunnen worden voorkomen. Zij konden zich er niet mee verenigen dat

het principiële uitgangspunt van het door hen verdedigde inzagerecht 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 het oordeel van deze leden gaat het bij het beklagrecht om een ander recht dan door die wet wordt betoogd. 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 beklagde. In de Wet openbaarheid van bestuur daarentegen staat 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 Sv. Ook gelet op hetgeen in de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur is opgemerkt, lijkt formeel een beroep op die wet niet juist.

Voorts lijkt, als dus de leden van V.V.D. fractie, de Wet openbaarheid van bestuur daarom niet op het onderwerpelijke geval toegespitst, omdat artikel 4 het verstrekken van informatie 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 wei situaties voorstellen dat, wanneer de voorgestelde wijziging in het huidige wetsontwerp zou worden aanvaard, de voorzitter van het hof niet bereid is inzage te verlenen, 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.

Naar aanleiding van dit betoog zou ik het volgende willen opmerken. Zoals ik eerder in deze nota in antwoord op een soortgelijke beschouwing van de C.D.A.-fractie heb opgemerkt, spreekt het vanzelf dat in de Wet openbaarheid van bestuur de kwestie van de inzage in een andere context is geplaatst dan waarop de beklagprocedure van artikel 12 Sv. betrekking heeft. Op zich zelf hoeft dat niet in de weg te staan aan het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikelen uit bedoelde wet. Maar bij nadere overweging verdient het toch de voorkeur om een bepaling op te nemen waarin niet langer de gronden voor het weigeren van informatie van de Wet openbaarheid van bestuur van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Het thans bij tweede nota van wijziging voorgestelde artikel 12f, tweede lid, geeft voor de procedure van artikel 12 Sv. een eigen, op de bijzondere vereisten van deze procedure toegespitste regeling van **het** inzagerecht. Volgens de tweede volzin van artikel 12f, tweede lid, kan de voorzitter, ambtshalve of op vordering van de procureur-generaal, bepaalde stukken van kennisneming uitzonderen 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. Ik wil deze gronden nader toelichten. Bij de bescherming van de belangen van de persoonlijke levenssfeer moet in de eerste plaats gedacht worden aan de levenssfeer van de persoon wiens vervolging of verdere vervolging door de klager wordt beoogd. Het enkele feit dat iemand de vervolging van een ander wenst, rechtvaardigt op zich zelf niet dat in de beklagprocedure van gegevens welke tot de persoonlijke levenssfeer van de te vervolgen persoon gerekend moeten worden, door de klager kennis zou worden genomen. Daarnaast kan ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ander dan de te vervolgen persoon, bij voorbeeld die van het slachtoffer, in het geding zijn. Van geval tot geval zal de voorzitter van het gerechtshof moeten afwegen of bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient te prevaleren.

Ook een benadeling van het belang van de opsporing of vervolging van strafbare feiten kan als grond voor het weigeren van inzage in bepaalde stukken of onderdelen daarvan niet worden gemist. In de memorie van antwoord (blz. 7) is een tweetal voorbeelden gegeven, waaruit blijkt in welke gevallen het belang van opsporing of vervolging als uitzonderingsgrond zou kunnen worden gehanteerd. Genoemd is de mogelijkheid dat bepaalde opsporingsmethoden in een proces-verbaal staan beschreven die,

om het gebruik daarvan in de toekomst niet onmogelijk te maken, beter niet aan de klager kenbaar kunnen worden gemaakt. Een andere mogelijkheid is dat het proces-verbaal betrekking heeft op meerdere verdachten, ten aanzien van wie de zaak nog niet tot klaarheid is gebracht. Inzage in dat proces-verbaal door de persoon, wiens vervolging wordt verlangd en die aanvankelijk tot die verdachten behoorde, zou hem inzicht kunnen geven in de stand van het opsporingsonderzoek en, bij misbruik van die gegevens, de verdere opsporing kunnen bemoeilijken. Dit soort beperkingen van het inzagerecht lijkt gerechtvaardigd met het oog op het preliminaire karakter van de beklagprocedure. Het is immers in dit stadium nog geenszins zeker dat het hof vervolging zal bevelen en, zo ja, of het dan ook inderdaad tot een veroordeling zal komen.

Ten slotte kan de voorzitter van het gerechtshof ook bepaalde stukken van kennisneming uitzonderen op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend. Wanneer het algemeen belang in ernstige mate kan worden geschaad doordat van bepaalde gegevens door de klager kennis zou worden genomen, dient het in beginsel bestaande recht op inzage te wijken en moet een uitzondering voor die gegevens gemaakt kunnen worden. Men kan hier bij wijze van voorbeeld denken aan belangen van de veiligheid van de staat of aan schade aan diplomatieke betrekkingen met het buitenland.

Nu met de nieuwe redactie van artikel 12f, tweede lid, tegemoet is gekomen aan de bezwaren die van de zijde van de leden van de V.V.D.-fractie (en die der C.D.A.-fractie) werden ingebracht tegen de koppeling van het inzagerecht aan de Wet openbaarheid van bestuur, meen ik dat het niet meer nodig is in te gaan op het overigens belangwekkende betoog dat die leden tegen die koppeling hielden. Ook zonder het op alle onderdelen met dit betoog eens te zijn, deel ik, zoals uit het vorenstaande blijkt de conclusie waarin het uitmondt.

Wel zou ik ter vermijding van misverstand nog willen opmerken dat, indien een zaak eenmaal in behandeling bij het hof is, alleen de voorzitter van het hof kan bepalen of al dan niet inzage wordt verleend. Als de klager zich tot het hof heeft gewend, gaat een nieuwe fase in die wordt beheerst door procedureregels die met het oog op de behandeling door het hof in het leven zijn geroepen. Voordat een klacht is ingediend zal een belanghebbende die kennisneming van stukken wenst, zich in eerste instantie dienen te wenden tot de officier van justitie. In deze fase zijn de regels van de Wet openbaarheid van bestuur bepalend voor de vraag of informatie dient te worden verstrekt. Nadat een klacht bij het hof is ingediend, is het aan de voorzitter om aan de hand van het bepaalde bij artikel 12f, tweede lid, vast te stellen, welke stukken van kennisneming door de klager dienen te worden uitgezonderd.

Naar aanleiding van de in de memorie van antwoord gedane mededeling inzake het te verwachten advies van het openbaar ministerie over de regeling van het sepot, merkten de leden van de fractie van D'66 het volgende op.

Zolang geen mededeling is gedaan omtrent het niet vervolgen kan geruime tijd onzekerheid bestaan over de vraag of al dan niet wordt vervolgd. Het uitblijven van een beslissing of mededeling daarvan behoeft immers niet steeds te leiden tot de conclusie dat van vervolging is afgezien, hoewel die schijn wel wordt gewekt. Redelijke belangen van niet alleen de verdachte, maar ook van de belanghebbende zijn hier in het geding. Dit was dan ook de reden dat de leden van de D'66-fractie 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 is afgerond, hechtten zij belang aan een zodanige beraadtermijn op het ministerie dat niet lang na het van kracht worden van dit wetsontwerp tevens de sepotmededeling haar concrete uitwerking kreeg. Zij zouden dan ook willen vernemen welke de volgende stappen waren, die bij de problematiek van de sepotmededeling werden gedaan en aan welke termijn daarbij werd gedacht.

Zeer onlangs is door de vergadering van procureurs-generaal bij de gerechtshoven het standpunt ingenomen dat ervan dient te worden afgezien een landelijke regeling die in studie was inzake de sepotmededeling vast te stellen, omdat een uniforme regeling op landelijk niveau uit een oogpunt van werklast voor het rechterlijk-administratief personeel te bezwarend was. Wel spreekt het vanzelf, dat een verdachte op zijn verzoek door het openbaar ministerie wordt geïnformeerd over de vraag of hij al dan niet zal worden vervolgd, resp. of de beslissing daarover nog hangende is.

De vergadering van procureurs-generaal is verder van oordeel, dat het minder gewenst lijkt om een regeling inzake de sepotmededeling aan de belanghebbende te isoleren van de algemene bestudering van het vraagstuk van de positie van het slachtoffer in het strafproces, waarmee inmiddels een aparte commissie (de op 26 januari 1983 door mij geïnstalleerde commissie justitieel beleid en slachtoffer, ook wel commissie-Vaillant genoemd) is belast. Ik zal bevorderen dat binnen deze commissie de kwestie van de sepotmededeling, naast andere voorzieningen die voor het slachtoffer van belang zijn, de nodige aandacht krijgt.

Voorts gingen de leden van de fractie van D'66 in op de argumenten die tegen een wettelijke regeling van het beklagrecht voor rechtspersonen pleiten. De opmerkingen van deze leden heb ik betrokken in mijn beschouwingen, die in par. 2 van deze nota zijn gewijd aan de toekenning van het beklagrecht aan rechtspersonen.

De leden van de fractie van D'66 waren van mening, dat het vereiste van rechtspersoonlijkheid onnodig beperkend zou kunnen werken in het licht van de kring der rechtstreeks belanghebbenden.

In het thans voorgestelde artikel 12, eerste lid, tweede volzin, is gekozen voor het begrip «rechtspersoon», omdat dit een in de wetgeving en in het rechtsverkeer algemeen aanvaard begrip is. Voor juridisch niet geformaliseerde samenwerkingsverbanden ligt dat anders. Met betrekking tot de vraag of ook dergelijke groeperingen beklag kunnen doen, verwijs ik naar par. 2 van deze nota. Ook wat betreft de beschouwingen van deze leden over het inzagerecht, meen ik mij referte te mogen veroorloven aan hetgeen ik eerder in deze nota heb opgemerkt.

Met betrekking tot de positie van de minderjarige leek het de D'66-fractie juist, dat de voorstellen van de Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen werden afgewacht. Wel vroegen de leden van deze fractie of kon worden meegedeeld hoe het staat met de verwerking van de voorstellen in verband met de positie van de minderjarige als klager of als persoon wiens vervolging wordt verlangd.

De Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen heeft haar eindrapport op 22 septembr 1982 uitgebracht. Op het departement is thans in studie op welke wijze aan de voorstellen van de commissie uitvoering kan worden gegeven. Daarbij zullen ook de consequenties die deze voorstellen hebben voor de werklast en werkdruk van het justitiële apparaat en de kosten daaraan verbonden in de beschouwingen worden betrokken.

Artikelen

Artikel 12, eerste lid

Ofschoon moeilijk kan worden vastgesteld op welk moment het openbaar ministerie van vervolging afziet, pleitten de leden van de V.V.D.-fractie ervoor om ook in die gevallen, waarin nog geen beslissing genomen kan worden, de klager daarvan in kennis te stellen. Het mag niet gebeuren, zo vervolgde de fractie, 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 maken dat en waarom hij nog geen beslissing heeft kunnen nemen, eventueel onder vermelding 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 eerder het uitstel van de beslissing accepteren wanneer hij daarvan mededeling ontvangt, al dan niet gemotiveerd, dan wanneer hij totaal niets hoort, aldus de V.V.D.-fractie.

Het lijkt mij het beste dat de hierboven aangesneden kwestie wordt bestudeerd in samenhang met andere aspecten van de sepotmededeling, waarover een advies zal worden voorbereid door de eerder genoemde commissie die de positie van het slachtoffer in het strafproces gaat bestuderen. Ik zal de commissie vragen de periode, waarbinnen mededeling van de sepotbeslissing wenselijk is, tevens in haar beschouwingen te willen betrekken.

Artikel 12, derde lid

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop dat de functie van conflictoplossing, die het strafrecht kan vervullen, niet eenzijdig bij misdrijven moet worden gezocht. Ook bij overtredingen kan conflictoplossing een functie vervullen.

Tegen de strekking van deze opmerking, zo algemeen gehouden, kan bezwaarlijk iets worden ingebracht. Maar waar nu eenmaal een grens moet worden getrokken, lijkt het redelijk de overtredingen uit te zonderen van de mogelijkheid om na transactie beklag te doen. In de meeste gevallen immers gaat het bij overtredingen om betrekkelijk eenvoudige strafbare feiten, vooral in de sfeer van het verkeer, waarbij conflictoplossing nauwelijks een rol speelt. De spaarzame gevallen, waarin daarvan wel sprake zou kunnen zijn, rechtvaardigen niet dat het systeem ingrijpend wordt gewijzigd.

De leden van de V.V.D.-fractie gingen vervolgens nader in op het onderscheid tussen het civiele en het strafrecht waar het de positie van de benadeelde partij betreft. Onder verwijzing naar buitenlandse rechtssystemen (België en Frankrijk) meenden zij, dat de in het Nederlandse rechtssysteem bestaande discrepantie moeilijk kan worden verdedigd.

Ook naar mijn mening kan niet met overtuiging worden gezegd, dat de wijze waarop de benadeelde partij (het slachtoffer) in het strafproces figureert, in alle gevallen bevredigend verloopt. Destijds is de commissie-Duk gevraagd de problematiek rond de benadeelde partij in studie te willen nemen. In het (interim-)rapport van de commissie, dat in juli 1982 werd uitgebracht, waren tevens voorstellen opgenomen met betrekking tot het Benelux-ontwerp-verdrag inzake de rechtstoestand van het slachtoffer in het strafproces. Tegen de algehele invoering van dit verdrag zijn, behalve in de rechtsliteratuur, ook door de commissie-Duk aanzienlijke bezwaren ingebracht. Een van de belangrijkste argumenten komt erop neer, dat de mate waarin volgens het ontwerp-verdrag het slachtoffer als volwaardige procespartij het verloop van een strafzaak kan beïnvloeden, op gespannen voet staat met de onpartijdigheid van de vervolging, die juist met het oog op de onpartijdigheid, niet aan particulieren, maar aan het openbaar ministerie is opgedragen. Niettemin zou naar de mening van de commissie-Duk dat gedeelte van het ontwerp-verdrag, waarin het slachtoffer een aantal rechten is toegekend in de fase die aan de terechtzitting vooraf gaat, wel voor (geamendeerde) invoering in de Nederlandse wetgeving in aanmerking kunnen komen. Inmiddels is door de regeringen van de drie Beneluxlanden besloten de werkzaamheden ter voorbereiding van een verdrag omtrent deze aangelegenheid te staken. De commissie-Duk heb ik verzocht nu met definitieve voorstellen te komen tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering op het stuk van de benadeelde partij.

Artikel 12b

De leden van de V.V.D.-fractie meenden dat het onjuist is wanneer in de memorie van antwoord wordt gezegd, dat het hof dat zich onbevoegd

verklaart niet over een dossier beschikt, dat naar het bevoegd geachte hof kan worden meegezonden. Volgens deze leden zou dit laatste ter besparing van onnodige werkzaamheden wel dienen te geschieden.

De opmerking in de memorie van antwoord strekte er slechts toe te betogen, dat in de meeste gevallen van onbevoegdheid nauwelijks een dossier aanwezig zal zijn, bij voorbeeld wanneer aanstonds duidelijk is dat de klacht aan het verkeerde hof is gericht. In dat geval zal de procureur-generaal weliswaar verslag uitbrengen, maar hij zal daarin de klacht niet inhoudelijk beoordelen. Het staat het hof, dat zich onbevoegd verklaart, uiteraard vrij om naar het bevoegd geachte hof te zenden wat voorhanden is aan stukken die voor het andere hof van nut kunnen zijn.

Artikel 12f

Het stelde de leden van de fractie van D'66 teleur dat, ondanks aandringen van bijna alle leden van de commissie, het wetsontwerp niet is gewijzigd in die zin, dat ook vertegenwoordigingsbevoegdheid wordt toegekend aan de klager. Deze leden waren weliswaar de mening toegedaan, dat het wenselijk is dat de klager, als hij wil verschijnen, zijn klacht persoonlijk in raadkamer komt toelichten. 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 mijn opvatting is met betrekking tot twee argumenten die zij reeds in het voorlopig verslag naar voren hadden gebracht, 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 door vertegenwoordiging aan het beklagrecht uitvoering kan worden gegeven. Soortgelijke bezwaren werden - in het algemeen gedeelte van het eindverslag - verwoord door de leden van de C.D.A.-fractie.

Aan de hier naar voren gebrachte bezwaren zou ik willen tegemoet komen. Daarbij weegt voor mij zwaar het argument, dat de klager soms fysiek niet in de gelegenheid zal zijn (wegens ziekte of verblijf in het buitenland) om zijn klacht persoonlijk in raadkamer te komen toelichten. In dat geval zal het hof de behandeling van de zitting in raadkamer moeten schorsen, hetgeen niet alleen een (voor de betrokkenen nadelige) vertraging van de procesgang oplevert, maar ook voor het hof tot een minder efficiënte werkwijze kan leiden. Zoals uit de bijgevoegde tweede nota van wijzigingen blijkt, heb ik artikel 12f, eerste lid, gewijzigd in die zin dat zowel de persoon wiens vervolging wordt verlangd als de klager zich door een advocaat of een bijzonder gemachtigde kunnen laten vertegenwoordigen. Met het aanbrengen van deze wijziging in het ontwerp is er aanleiding om de leden 1, 3 en 4 van de oorspronkelijk voorgestelde bepaling samen te trekken tot een nieuw eerste lid.

De bepaling van het oorspronkelijke tweede lid kan bij nader inzien beter vervallen. Het voorschrift is overbodig en zou tot de onjuiste opvatting kunnen leiden dat andere aanwezigen niet het woord mogen voeren. Het spreekt vanzelf dat het hof de klager en de persoon wiens (verdere) vervolging wordt beoogd de gelegenheid geeft tot het maken van opmerkingen.

In het tweede lid zoals dit thans wordt voorgesteld, is het recht op kennisneming van de stukken neergelegd. Over deze bepaling merkte ik hiervoor in paragraaf 3 reeds het nodige op.

Artikel 12k

Van de opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie naar aanleiding van dit artikel in het eindverslag gemaakt, heb ik met belangstelling kennis genomen. Zij lijken geen bepaalde beantwoording mijnerzijds te behoeven.

Slotbeschouwing

Sedert dit wetsontwerp bij de Tweede Kamer werd ingediend zijn bijna vier jaar verlopen.

Het is bijna tien jaar geleden (in 1974) dat de commissie-Duk haar studie naar een wijziging van het beklag ex artikel 12 Sv. aanving. In de afgelopen jaren is allengs het besef gegroeid dat men met nieuwe wetgeving terughoudendheid moet betrachten, niet alleen omdat de regelgeving haar grenzen kent maar ook vanuit een oogpunt van vermindering van extra werklast en werkdruk voor het toch reeds overbelaste rechterlijk apparaat. Deze overwegingen bepalen in belangrijke mate mede mijn beleid bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving. Aan het aspect van de werklast en -druk is destijds bij de indiening van het wetsontwerp overigens wel enige aandacht besteed. Zo werd in de memorie van toelichting een opgave gedaan van het aantal gevallen waarin van de beklagprocedure gebruik werd gemaakt (in 1978 - het laatst bekende jaar - 177). Ik heb deze gegevens ook verzameld over de jaren 1979-1982. Daaruit blijkt dat in 1979 door de hoven te zamen 148 beschikkingen ex artikel 12 Sv. werden gegeven, in 1980 178, in 1981 217 en in 1982 230 beschikkingen. Er is dus sprake van een stijging van het aantal klachten¹.

Het is nog niet goed te beoordelen in hoeverre het onderhavige wetsontwerp een aanzuigende werking zal hebben op het aantal beklagzaken. Het is verder mogelijk dat een substantieel deel van de beklagzaken via de verkorte procedure van artikel 12c kan worden afgedaan (nl. wanneer het beklag kennelijk niet ontvankelijk of ongegrond is). Tevens is in artikel 12i bepaald dat het horen van de klager en de persoon wiens vervolging wordt verlangd ook aan één der leden van het gerechtshof kan worden opgedragen. Er zijn dus in het wetsontwerp zekere remmen ingebouwd om de werklast van de hoven niet al te groot te maken. Mocht niettemin blijken, dat de nieuwe regeling van het beklag leidt tot een sterke stijging van het aantal zaken, dan zal bezinning op verdere vereenvoudigingen in de procedure moeten plaatsvinden. Voorshands geef ik er echter de voorkeur aan eerst enige ervaring met de nieuwe regeling op te doen.

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

¹ De cijfers vóór 1978 in de memorie omvatten ook de ingetrokken klachten zonder dat een beschikking werd genomen. Vergelijking van de cijfers vóór en na 1978 is daarom niet zonder meer mogelijk.