

Platform Modernisering Strafvordering

Modernisering van de beklagregeling ex artikel 12 Sv: ‘Full dress’ voor het slachtoffer?

Dr. R.S.B. Kool

1 Inleiding

De tijd dat het Openbaar Ministerie in relatieve rust wikte en beschikte over de strafvervolging en daaraan verbonden opsporing is voorbij. Anno 2018 heeft de rechtenbewuste burger zijn weg naar de beklagrechtter gevonden en neemt het aantal beklagzaken toe.¹ Inzet van die procedures is niet alleen de vervolgingsbeslissing, ook kan worden geklaagd over het achterwege blijven van een opsporingsonderzoek of de ontoereikendheid daarvan. Aangejaagd door mediaberichtgeving is dat laatste onderwerp van groeiende maatschappelijke kritiek geworden. Dat heeft de ministers aanleiding gegeven de wettelijke regeling te verruimen, althans de bestaande praktijk te codificeren.² Artikel 3.2.1 lid 1 Sv van het gemoderniseerde Boek 3 (als opvolger van art. 12 lid 1 en 12l Sv) luidt daartoe in concept als volgt: ‘De rechtstreeks belanghebbende kan zich bij het gerechtshof beklagen over het achterwege blijven van opsporing of vervolging van een strafbaar feit alsmede over het vervolgen van een strafbaar feit door middel van een strafbeschikking’.³ In deze bijdrage beperk ik me tot de betekenis van het voorstel voor de slachtofferpositie.⁴ Voor het slachtoffer ligt de winst in het kunnen consolideren van participatierechten in de fase van het opsporingsonderzoek en het vroegtijdig aandacht kunnen vragen voor een vermeend gebrek aan aandacht daarvoor bij politie en Openbaar Ministerie.⁵ Dat strookt met het uitgangspunt binnen de modernisering dat ‘strafvordering geschiedt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer’.⁶ Met inachtneming van het vervolgingsmonopolie betekent dit dat het Openbaar Ministerie, als verantwoordelijke voor het vooronderzoek, het slachtoffer dat zulks wenst, informeert over de afdoening en eventuele opsporing. De vervolgingsbeslissing dient gebaseerd te zijn op een zorgvuldig en volledig opsporingsonderzoek, wat meebrengt dat ook het slachtoffer de gelegenheid krijgt zijn belangen daarbij (vroegtijdig) te behartigen.⁷

Hoewel de voorgestelde verruiming van de beklagprocedure winst lijkt te bieden voor het slachtoffer, roept deze ook vragen op. Door te codificeren dat de beklagrechtter ook mag oordelen over het opsporingsonderzoek wordt de aanspraak van het slachtoffer op inspraak en informatie weliswaar kracht bijgezet, maar geen oplossing geboden voor de aanleiding tot de vele klachten: het gesignaleerde tekort aan dossierverantwoordelijkheid binnen het Openbaar Ministerie.⁸ Daarnaast impliceert het voorstel een versterking van het rechterlijk toezicht op het handelen van het Openbaar Ministerie, wat doorwerkt in de bevoegdheidsverdeling.⁹ In het bijzonder met betrekking tot het vervolgingsmonopolie, want de beklagprocedure vormt daar een uitzondering op. Niet voor niets vraagt de Raad voor de rechtspraak aandacht voor de bijzondere aard van de klachtprocedure: voorkomen moet worden dat slachtoffers deze gaan zien als een ‘volle’ procedure, met de daaraan uit hoofde van artikel 6 EVRM toegekende waarborgen.¹⁰

Daartegenover staat dat een verruiming van de beklagprocedure in het huidige strafvorderlijke discours onvermijdelijk is. Zeker, de voorgestelde regeling is verre van af en de minister moet ook naar mijn mening (zie hierna) terug naar de tekentafel, maar het oordeel van Ansems e.a. dat het

een ‘cosmetische ingreep’ betreft, deel ik niet.¹¹ Nu hebben zij uit hoofde van het door hen uitgevoerde evaluatieonderzoek goed zicht op de praktijk, en neem ik zonder meer aan dat het voorstel geen soelaas biedt voor de door hen gesignaleerde praktische problemen.¹² Deze bevindingen zijn bovendien onlangs bevestigd in de evaluatie van Benschop e.a.¹³ Ik kies hier voor een andere invalshoek: het tekort aan grondslagentheoretische overdenking dat spreekt uit het voorstel.¹⁴ Ik signaleer daarbij op voorhand dat het voorstel onvoldoende duidelijk maakt welke categorie beklagzaken de minister voor ogen heeft gestaan bij het ontwerpen van de beklagregeling. Dat vormt in het licht van de bijzondere aard van de beklagprocedure een tekort. Wenselijk zou zijn geweest op duidelijker wijze aan te geven welke ruimte de beklagrechter mag nemen om corrigerend optreden, en hoe dat samenhangt met de aard van de strafzaak. De minister geeft wel enige aanwijzingen, maar maakt geen expliciet onderscheid tussen de zware strafzaken waarin slachtoffers in toenemende mate aanspraak maken op regie van het opsporingsonderzoek¹⁵ en de stroom aan beklagzaken voorkomende uit ongemotiveerde sepotbeslissingen. De door de minister gegeven aanwijzingen zijn bovendien niet voorzien van een uitgewerkt grondslagentheoretisch kader. En dat wekt verbazing omdat de moderniseringsoperatie is geschoeid op de leest van Strafvordering 2001 waarin is voorzien in een afgewogen grondslagentheoretisch kader betreffende de slachtofferparticipatie in het vooronderzoek.¹⁶ Bovendien wijkt de minister zonder opgave van redenen af van die voorstellen.¹⁷ Dit alles wekt de indruk dat de nogal ‘heftige’ dynamiek die eigen is aan de thematiek van de slachtofferparticipatie het (wederom) wint van te betrachten zorgvuldigheid die het wetgevingsproces vergt.¹⁸ De minister geeft zich daar tot op zeker hoogte ook rekenschap van, waar hij erop wijst dat met de opkomst van het slachtoffer de gedachte lijkt te hebben postgevat ‘dat slachtoffers recht hebben op strafrechtelijk onderzoek en berechting van de verdachte’.¹⁹ Die kritische reflectie geeft aan dat ook de minister, net als anderen,²⁰ worstelt met de vraag hoe op evenwichtige wijze vorm kan worden gegeven aan de slachtofferpositie in het vooronderzoek. Maar juist dat vraagt om het op orde hebben van het strafvorderlijk fundament van de slachtofferparticipatie, en in dat opzicht schiet het voorstel tekort. De minister zal terug moeten naar de tekentafel. Om hem langs deze weg ideeën mee te geven grijp ik terug op het door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 grondslagentheoretische kader (par. 2), waarna een beschrijving volgt van de regeling in het wetsvoorstel Boek 3 (par. 3). Dat biedt handvatten om dat kader met het conceptwetsvoorstel te vergelijken en aan te geven op welke punten en in welke richting het voorgestelde ontwerp bijstelling behoeft (par. 4), waarna een afronding volgt (par. 5).

2 Back to 2002: participatierechten voor slachtoffers in het vooronderzoek

Het belang van het vooronderzoek voor het slachtoffer is inmiddels evident, maar ten tijde van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 was dat niet het geval. De vormgeving van de strafvorderlijke positie van het slachtoffer was volop in ontwikkeling en de politieke focus lag in eerste instantie op diens participatie ter zitting. Vanuit de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 werd al wel de vraag opgeworpen naar de dogmatische positionering van het slachtoffer in het vooronderzoek en werd in het derde interimrapport een systematisch, grondslagentheoretisch kader geboden.²¹ Het vertrekpunt lag in het door de onderzoeksgroep eerder ingenomen standpunt dat het slachtoffer ‘procesdeelnemer’ is, en geen ‘procespartij’.²² Een uitgangspunt dat later met de invoering van Titel IIIA Sv (‘Het slachtoffer’) werd gecodificeerd en als uitgangspunt geldt binnen de modernisering van strafvordering.

Het belang van het terughalen van het door Groenhuijsen en Kwakman geschetste kader ligt in de systematische duiding van de slachtofferpositie in relatie tot de subsidiariteit. Zo situeren zij de

slachtofferpositie als een verticale relatie tot de overheid en niet als een horizontale relatie tussen burgers. In deze opvatting is geen sprake van qua rechtsbescherming ‘communicerende vaten’, maar van een af te wegen interferentie tussen twee, op zich staande processuele posities.²³ Beide moeten worden geijkt aan het primaire belang van het behoud van een gewaarborgd strafproces als instrument ter behoud en herstel van de rechtsvrede.²⁴ Vanuit dat vertrekpunt ligt het startpunt van overheidshandelen jegens het slachtoffer in het schadebeginsel: de op rechtsherstel georiënteerde strafrechtspleging behoort zo te zijn ingericht dat geen vermijdbare schade wordt toegebracht aan het slachtoffer.²⁵

Groenhuijsen en Kwakman onderscheiden daarbij twee kernfuncties van de strafrechtspleging: (1) de handhaving van het materiële strafrecht en (2) de daaraan verbonden functie van te bieden rechtsherstel.²⁶ Dat laatste omvat een particuliere dimensie, in die zin dat bij het zoeken naar rechtsherstel moet worden voorkomen dat het slachtoffer onnodig leed wordt aangedaan wat aanleiding kan geven tot (verdere) vervreemding van de rechtsgemeenschap.²⁷ De strafrechtelijke interventie dient voor zover dat mogelijk is binnen de te stellen voorwaarden voor een gewaarborgd strafproces te worden toegesneden op de erkenning van (de behoeften van) het slachtoffer.²⁸

Omgekeerd wordt ook van het slachtoffer reflectie verwacht op de noodzaak van het behoud van een gewaarborgd strafproces als instrument tot het bewerkstelligen van rechtsherstel. Dat impliceert dat er geen ruimte is voor ‘directe’ zeggenschap, maar dat de slachtofferpositie moet worden gegrond op een model van ‘indirecte’ zeggenschap met daaraan verbonden matiging en beperking.²⁹ Slachtofferrechten in het vooronderzoek hebben geen absolute gelding, maar moeten worden afgewogen tegen de eerste kernfunctie: de handhaving van het materiële strafrecht. De daaraan gerelateerde besluitvorming over de vervolgingsbeslissing en inzet van processuele bevoegdheden behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid.³⁰ Hier vindt de subsidiariteit als maatstaf voor een legitieme inzet van het strafrecht een uitwerking in een matiging van de slachtofferrechten.³¹ Groenhuijsen en Kwakman waarschuwen dan ook expliciet voor het te ver oprekken van slachtofferrechten.³² Begrenzing daarvan moet voorkomen dat het slachtoffer verantwoordelijk wordt gemaakt voor de strafrechtelijke afdoening: dat zou overvraging betekenen en tot secundaire victimisatie leiden.

Zo bezien dienen participatierechten te worden begrepen als een aan het slachtoffer geboden kader om initiatieven te ontplooiën om de loop of uitkomst van het strafproces in zekere mate te kunnen beïnvloeden. Daarbij moet worden gedifferentieerd naar de zwaarte van het geschonden rechtsbelang, de aard van het slachtofferschap en de aan strafrechtelijke handhaving verbonden risico's voor de verdachte, waarnaast ook het kostenaspect van belang wordt geacht.³³ Vanuit dit dogmatisch kader volgt een stelsel van participatoire rechten en mogelijkheden voor het slachtoffer in het vooronderzoek waarvan de daadwerkelijke effectuering trapsgewijs dient te verlopen. Uitgangspunt daarbij is dat codificatie moet volgen wanneer het door het slachtoffer uitgeoefende recht van invloed is op de beslissingen omtrent de strafrechtelijke afdoening, dus de positie van de verdachte raakt.³⁴

Binnen dit trapsgewijs in te vullen stelsel ligt de eerste stap in de toekenning van wettelijke participatierechten in de vorm van processuele bevoegdheden. Groenhuijsen en Kwakman kwalificeren dit als een ‘systematische voorwaarde’ voor te bewerkstelligen rechtsherstel: zonder de processuele bevoegdheid van het slachtoffer om als hij dat wenst te participeren kan geen rechtsherstel worden bereikt.³⁵ De tweede stap is de effectuering daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van een in de wet opgenomen rechterlijke toets op de vervolgingsbeslissing en daaraan voorafgaand opsporingsonderzoek. Dat vormt een uitvloeisel van de eerste stap en betreft het

inhoudelijk gevolg daarvan in de vorm van een toets door een hogere autoriteit.³⁶ Die toets is een inhoudelijk autonome, het slachtoffer kan deze slechts uitlokken door gebruik te maken van zijn participatierecht. Of het slachtoffer daarvan gebruik wil maken is aan hem, over de mogelijkheid daartoe dient hij te worden geïnformeerd door de politie en het Openbaar Ministerie. Daarbij dient het geïnformeerde slachtoffer zijnerzijds inspanningen te betrachten, in de vorm van tijdig te ondernemen actie en het adresseren van de geëigende instanties.³⁷

3 Met het oog op de toekomst: wetgevingsvoorstellen anno 2018

Wat nu zijn de voornemens van de minister in deze? In de Contourennota werd een verruiming van de beklagprocedure niet wenselijk geacht. Er werd een 'beslissingsvereiste' gesteld als voorwaarde voor ontvankelijkheid, te weten een concrete vervolgingsbeslissing. Over het uitblijven van de vervolgingsbeslissing zou niet kunnen worden geklaagd, evenmin als over het achterwege blijven of ontoereikend zijn van het opsporingsonderzoek.³⁸

Het conceptwetsvoorstel inzake Boek 3 kent een ander vertrekpunt dan in de Contourennota was voorzien: onderkend wordt dat het slachtoffer als procesdeelnemer belang kan hebben bij een onafhankelijke rechterlijke toets van de inspanningen van de politie en het Openbaar Ministerie, ook in de fase waarin nog geen sprake is van een gecommuniceerde formele afdoeningsbeslissing.³⁹ Daarmee wordt de huidige lezing dat artikel 12 Sv ziet op opsporing én vervolging gecodificeerd, maar worden beide ook los van elkaar erkend als ingang voor beklag. Uitgangspunt is dat er een eenmalige, aan het slachtoffer gemotiveerd te communiceren afdoeningsbeslissing volgt: de kennisgeving niet vervolging.⁴⁰ Wanneer die uitblijft of geen opsporing volgt op een aangifte kan in beginsel ook worden geklaagd.⁴¹ Voorwaarde is wel dat het slachtoffer desgevraagd heeft aangegeven op de hoogte te willen worden gesteld van de voortgang van het onderzoek en de afdoeningsbeslissing.

De wijziging bevat een fundamentele verruiming, want traditiegetrouw kan de rechter enkel oordelen over de opsporing wanneer een formele afdoeningsbeslissing is genomen in de vorm van een sepotmededeling, strafbeschikking of het aanhangig maken van de zaak bij de rechter. De omslag wordt door de minister verantwoord geacht in het licht van het behoud van een verantwoord vervolgingsbeleid en daaraan verbonden effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving.⁴² Onderkend wordt dat niet alleen de positieve vervolgingsbeslissing, maar (juist) ook de negatieve vervolgingsbeslissing verantwoording behoeft, in het bijzonder richting het slachtoffer.⁴³ Daarbij wordt vastgehouden aan het vervolgingsmonopolie en de positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel.⁴⁴ Aangetekend wordt ook dat de vervolgingsbeslissing gecompliceerder is geworden als gevolg van de toenemende vraag om handhaving. Dat laat onverlet dat het slachtoffer op de hoogte dient te worden gesteld en uitleg dient te krijgen over de voortgang van het opsporingsonderzoek en de afdoeningsbeslissing. Ingestoken wordt op een voortvarender optreden en besluitvorming door de politie en het Openbaar Ministerie en zorgvuldiger communicatie en verantwoording richting het slachtoffer.⁴⁵ Daarbij geeft de minister zich rekenschap van het feit dat de politie een grote beleidsvrijheid heeft bij het bepalen van de zaken waarin wel of geen opsporingsonderzoek wordt ingesteld.⁴⁶ Ook dat geeft de minister aanleiding om het rechterlijk toezicht uit hoofde van de beklagregeling te verruimen en wettelijk open te stellen voor de opsporing.⁴⁷ Het zijn in de praktijk immers juist de ongemotiveerde septs die aanleiding geven tot de groeiende stroom beklagzaken.⁴⁸

Om een klacht te doen slagen moet zijn voldaan aan de voorwaarde dat het gaat om een zaak waarin een opsporingsindicatie aanwezig is en de mogelijkheid op een kansrijke vervolging niet bij voorbaat is uitgesloten. Het enkele feit dat een kennisgeving niet vervolging wordt gegeven biedt

een onvoldoende aanknopingspunt om een klacht gegrond te verklaren. Alvorens beklag te doen moet het slachtoffer zich ervan vergewissen dat er inderdaad geen, of onvoldoende opsporing heeft plaatsgevonden en aannemelijk maken dat de kennisgeving niet vervolging (sepot) niet voldoende is onderbouwd.⁴⁹ Wanneer de beklagrechter meent dat een kansrijke vervolging niet is uitgesloten kan hij op verzoek van de advocaat-generaal, de klager of ambtshalve een bevel tot opsporing geven. Het betreft dan nader feitenonderzoek bedoeld om de beklagrechter beter te kunnen laten oordelen over de klacht.⁵⁰

Het bevel tot opsporing kan twee uitkomsten hebben: (1) een daarop volgend bevel tot vervolging, of (2) een ongegrondverklaring van de klacht. Een ander scenario doet zich voor wanneer voorafgaand aan de klacht géén opsporing heeft plaatsgevonden. Ook dan zijn er twee uitkomsten: (1) het bevel tot opsporing wijst uit dat vervolging niet kansrijk is en leidt tot ongegrondverklaring van de klacht; (2) de klacht wordt gegrond verklaard en een bevel tot vervolging volgt. In het eerste geval kan de voor het slachtoffer negatieve vervolgingsbeslissing inzichtelijker worden gemotiveerd.⁵¹ Uit de memorie van toelichting wordt duidelijk dat er een derde variant is: die waarin het hof de klacht gegrond verklaart én een bevel tot opsporing geeft.⁵² Wanneer de officier van justitie meent dat de uitkomsten van het door de beklagrechter bevolen (aanvullende) opsporingsonderzoek de vervolging niet rechtvaardigt, zal hij om bewilliging van het sepot moeten vragen bij de beklagrechter. Wanneer die volgt, wordt het door de beklagrechter gegeven bevel tot vervolging niet uitgevoerd.⁵³ Het betreft een vormvrij verzoek dat marginaal wordt getoetst door de beklagrechter, die de uitkomst daarvan – eventueel op een korte zitting – communiceert aan het slachtoffer.⁵⁴

Wat betreft de bandbreedte die de beklagrechter wordt toebedeeld biedt de memorie van toelichting geen concrete handvatten, met dien verstande dat de klager getroffen moet zijn in een objectief bepaalbaar, persoonlijk of kenmerkend belang.⁵⁵ Voor het overige sluit de wetgever aan bij de geldende opvatting dat een volle toetsing is toegestaan, waarbij de rechter acht mag slaan op het algemeen belang.⁵⁶ Dit ontbreken van meer concrete toetspunten vormt, als opgemerkt, een gemis want de rechter dient te oordelen met inachtneming van het vervolgingsmonopolie en treedt met zijn beslissing in de beoordelingsruimte van het Openbaar Ministerie. Aangegeven wordt nog wel dat een terughoudende opstelling van de rechter gepast is wanneer het gaat om lichtere strafzaken. Dat is begrijpelijk gelet op het handhavingstekort en de noodzaak het strafrecht in te zetten ten dienste van het algemeen belang. Tegelijkertijd roept het de vraag op wat dan in geval van een volle toetsing precies de handelingsruimte van de rechter is in zwaardere strafzaken. Blijkbaar geldt daar een bredere armslag, maar ook hier ontbreekt het aan concrete toetsingspunten. En dat is niet zonder risico, want het kan bij het slachtoffer en/of diens nabestaanden onterecht de indruk wekken dat de beklagprocedure een ‘volle procedure’ is. En wanneer de beklagrechter dan met het oog op de bevoegdheidsverdeling en het vervolgingsmonopolie de voet op de rem houdt kan dat aanleiding geven tot onnodige secundaire victimisatie en in strijd komen met het uitgangspunt dat strafvordering geen schade mag toebrengen aan het slachtoffer. Overigens geldt datzelfde voor de categorie lichtere zaken. De beklagrechter ziet zich hier immers voor de taak gesteld de onvrede over het volledige gebrek aan inzicht over de gemaakte afwegingen te redresseren, en ook dat legt druk op de beklagrechter en doorsnijdt de bevoegdheidsverdeling tussen de rechter en het Openbaar Ministerie.

Wat betreft de procedurele vormgeving kan worden opgemerkt dat deze in hoofdlijnen ongewijzigd blijft, met dien verstande dat er wettelijke termijnen worden gesteld aan het indienen van het beklag en aan de besluitvorming. Wanneer een bevel tot opsporing wordt gegeven kan voor bepaalde tijd worden afgeweken van deze termijn (art. 1.2.3.12 lid 2 wetsvoorstel).

4 Waardering

Hoe de voorgestelde verruiming te waarderen? Vooropgesteld moet worden dat het mijns inziens een fundamentele verruiming betreft. Het openstellen van beklag in zaken waarin geen of ontoereikend opsporingsonderzoek heeft plaatsgevonden, met de daaraan verbonden bevoegdheid voor de beklagrechter (aanvullend) opsporing te bevelen werkt immers door in de bevoegdheidsverdeling tussen het Openbaar Ministerie en de rechter. Het vervolgingsmonopolie komt onder verruimd toezicht van de rechter te staan, waardoor de vangnetfunctie van de beklagprocedure onder druk komt te staan.⁵⁷ Dat was te voorspellen, want de uitbouw van de slachtofferparticipatie in het vooronderzoek vraagt om een steeds indringender verantwoording van het strafvorderlijk handelen en besluitvorming aan het slachtoffer. Toegegeven, een volle toetsing is ook nu al mogelijk uit hoofde van de rechtspraak van de Hoge Raad, maar de codificatie ervan zet de verhoudingen verder op scherp. Daarbij geldt dat zowel het Openbaar Ministerie als de beklagrechter moet uitgaan van de positie van het slachtoffer als zijnde procesdeelnemer. En dat geeft aanleiding tot een diepgaander uitwerking in de zin van een bijbehorend grondslagentheoretisch kader. Gestimuleerd door de niet aflatende politieke boodschap dat strafvordering recht moet doen aan diens belangen, manifesteert het slachtoffer zich in toenemende mate als procespartij. En dat is het slachtoffer niet euvel te duiden, maar behoeft met het oog op de primaire functie van het strafrecht – de handhaving van het materiële strafrecht in het algemeen belang – wel enige bijstelling. Maar ook het belang van het tegengaan van secundaire victimisatie weegt hier zwaar, want voorkomen moet worden dat het slachtoffer verwachtingen gaat ontlenen aan de beklagregeling die de beklagrechter met het oog op het uitzonderingskarakter daarvan niet kan honoreren.⁵⁸ In het voorstel van de minister liggen in dat opzicht te weinig handvatten besloten om deze beperkingen richting het slachtoffer te kunnen duiden.

Om teleurstelling bij slachtoffers te voorkomen en recht te blijven doen aan de bevoegdheidsverdeling die voortvloeit uit het vervolgingsmonopolie behoeft het voorstel aanpassing. En dan moet worden begonnen bij het begin, namelijk bij het creëren van een voldoende doordacht strafvorderlijk fundament waarbinnen de verticaal gesitueerde strafvorderlijke betrekking van het slachtoffer jegens de overheid in volle omvang, maar ook met de daaraan verbonden beperkingen wordt geduid.⁵⁹ Maar dat is zeker niet alles, want een verruiming van de beklagregeling zonder dat wordt voldaan aan de praktische voorwaarden om het beklag effectief te doen zijn, vormt een lege huls. De minister onderkent dit, maar volstaat met het benadrukken van het belang van een verbeterde communicatie. Nu is dat laatste een belangrijk gegeven, maar het gaat bij slachtofferparticipatie in het vooronderzoek inmiddels om in het recht gewortelde aanspraken. Dat brengt met zich dat het slachtoffer op volle wijze, zij het met inachtneming van de publiekrechtelijke opdracht tot rechtshandhaving, aanspraak moet kunnen maken op zijn participatierechten. En dan op de juiste wijze en op het juiste niveau, en dat is pas in 'laatste' instantie de beklagrechter.

Teruggrijpend op Strafvordering 2001 betekent dit dat een trapsgewijze procedure in de wet zou moeten worden vastgelegd op grond waarvan het slachtoffer verplicht wordt voorafgaand aan het beklag bij de rechter zich tot het Openbaar Ministerie te richten.⁶⁰ Dat lijkt op het eerste gezicht verlies te betekenen voor het slachtoffer. In de regel zal hij zich immers in eerste instantie al hebben gewend tot de politie en het Openbaar Ministerie, en pas bij het vinden van geen gehoor de gang naar de beklagrechter maken. Niettemin is het formaliseren van die stappen legitiem omdat zo intern kan worden getoetst of de belangen van het slachtoffer op adequate wijze zijn gewogen, en of die afwegingen alsnog (nader) kunnen worden onderbouwd of, indien geïndiceerd, herzien.

Door formeel verantwoording van de politie en het Openbaar Ministerie te eisen, krijgt zo'n 'preliminair beklag' tanden, worden de daarmee verbonden slachtofferrechten afdwingbaar en kan secundaire victimisatie als gevolg van het niet afdoende worden geïnformeerd worden voorkomen. Dat betekent onvermijdelijk meer werklast voor de politie en het Openbaar Ministerie, maar minder voor de beklagrechter en legt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging op het niveau waar die hoort te liggen, bij het Openbaar Ministerie.⁶¹ Eerder deden ook Van Lent e.a. en Benschop e.a. soortgelijke aanbevelingen.⁶² Naast de mogelijkheid om minder opportune klaagschriften uit te filteren doet zo'n trapsgewijs model recht aan het kostenargument,⁶³ en ontlast het de beklagrechter van de noodzaak op de stoel van het Openbaar Ministerie te gaan zitten. Klaagschriften die de rechter dan bereiken, zullen berusten op een meer afgewogen dossiervorming, waardoor er minder aanleiding is gebruik te maken van de bevoegdheid om een bevel tot opsporing te geven.

5 Afronding

Slachtoffers hebben als rechtsburger een legitiem belang bij participatie in het vooronderzoek. De erkenning daarvan dient zich niet te beperken tot papieren rechten, maar te worden omgezet in daadwerkelijk te effectueren inbreng, geschoeid op wettelijke leest. Het slachtoffer is 'here to stay', en het is aan de wetgever en de strafrechtspleging om daar op adequate wijze mee om te gaan. Dat brengt met zich dat ingang tot rechtens afdwingbare participatie moet worden geboden, ook – of wellicht juist – wanneer het gaat om het opsporingsonderzoek.⁶⁴ Maar ook dat waarborgen dienen te worden gesteld met het oog op het behoud van het rechtstatelijk karakter van de strafrechtelijke handhaving en daaraan inherente wederkerigheid van verticale rechtsbetrekkingen. Van het slachtoffer als procesdeelnemer mag, zoals de minister aangeeft, begrip worden verwacht voor de 'strafrechtelijke schaarste',⁶⁵ zij het dat zulk begrip dient te worden gevoed door een behoorlijke bejegening en communicatie op alle niveaus van de strafrechtspleging. Dat vraagt om een cultuuromslag van een apparaat dat is gebouwd op het traditionele enkelspoor van de verdachte versus de overheid, met daarbij gevoelde noodzaak tot uitsluiting van het slachtoffer. De omslag naar 'gepaste insluiting' vergt tijd en moet handen en voeten te krijgen in de wet, met het daaronder liggend grondslagentheoretisch kader. Maar belofte maakt ook schuld, en er zijn voldoende signalen dat de slachtofferparticipatie in het vooronderzoek te wensen overlaat. En ook daar zal, in samenhang met de grondslagentheoretische duiding, actie op moeten worden ondernomen. Beide vragen om een beter uitgewerkte beklagregeling en daaraan verbonden praktische voorzieningen dan is voorzien in het voorstel van de minister.

Noten

1 L. van Lent e.a., *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)*, Den Haag: Boom juridisch 2016; A.W.A. Benschop e.a., *Beklag over niet vervolgen*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

2 MvT Boek 3, p. 10. Voorts MvT op Boek 1, p. 21-22: de toets door het hof is er een in volle omvang.

3 Krachtens het voorgestelde art. 3.2.2. Sv-nieuw (art. 12 lid 2Sv) wordt onder de 'rechtstreeks belanghebbende' ook een rechtspersoon verstaan die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet-opsporing of niet-vervolging rechtstreeks wordt getroffen. Dat is een belangrijk gegeven met het oog op de groeiende betekenis met het oog op het gegeven dat slachtoffers en belanghebbenden in toenemende mate

gaan acteren als belangenorganisaties.

4 De term ‘slachtoffer’ wordt hier gehanteerd om het directe slachtoffer en andere door de wet erkende rechtstreeks belanghebbenden aan te duiden; MvT Boek 3, p. 36. Kritisch over de wettelijke terminologie: Raad voor de rechtspraak, *Advies inzake het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 3, 4, en 6 van het Wetboek van Strafvordering (Modernisering Sv)*, 12 juli 2018, p. 22, www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Advies%20Rvdr%20Modernisering%20Sv%20Boeken%203-6.pdf.

5 Eender: L. Ansems e.a., ‘Wijzigingen van de artikel 12-procedure in Modernisering Strafvordering. Cosmetische ingrepen in een fundamenteel probleem’, *NJB* 2018, nr. 29, p. 243; de oriëntatie van de wetswijziging is volgens schrijvers gericht op ‘legitimatie van overheidsbeslissingen (...) en het recht doen aan de belangen van de individuele klager’.

6 MvT Boek 1, p. 2; art. 1.1.4. Ook: *Kamerstukken II* 2017/18, 33552, 43, p. 3.

7 MvT Boek 1, p. 3 en 19-21. Zie ook: MvT Boek 3, p. 2-3.

8 Ansems e.a. 2018, p. 2145. Eerder: Van Lent e.a. 2016 en Benschop e.a. 2018.

9 Raad voor de rechtspraak 2018, par 1.3, in het bijzonder p. 10 en 21.

10 Raad voor de rechtspraak 2018, p. 20-21. Overigens roept de opmerking van de Raad dat de beklagrecht niet oordeelt over ‘de gegrondheid’ van een strafvervolgung, maar slechts over de vraag of (on)terecht is afgezien van vervolging vragen op. Er is in beginsel immers sprake van een volle toetsing.

11 Ansems e.a. 2018.

12 Van Lent e.a. 2016.

13 Benschop e.a. 2018.

14 Om misverstanden te voorkomen: ook Ansems e.a. en Benschop e.a. besteden daar aandacht aan, maar plaatsen dit niet expliciet in het licht van een grondslagendiscussie.

15 Zoals bijvoorbeeld betreffende de dood van Dascha Graafsma, www.nhnieuws.nl/tag/dascha%20graafsma en Mitch Henriquez; www.ad.nl/dossier/overlijden-mitch-henriquez~d5fd4d1e7-6e5f-4956-ac56-d024dc47ffb1/.

16 M.S. Groenhuijsen & N.J.M. Kwakman, ‘Het slachtoffer in het vooronderzoek’, in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 773-971.

17 De Raad voor de rechtspraak daarentegen grijpt in zijn advies wel terug op de voorstellen van Strafvordering 2001; Raad voor de rechtspraak 2018, par. 1.3.

18 Zie Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 778; gesproken wordt van het ‘parachuteren’ van slachtofferrechten door de wetgever van 2010.

19 MvT op Boek 1, resp. 10 en 7.

20 R.S.B. Kool, 'Verantwoorde slachtofferparticipatie', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 159-179; M.S. Groenhuijsen, M.S. Groenhuijsen, Deetman, Samsom, Korver & Brenninkmeijer: 'Umwertung des Wertes', *Delikt en Delinkwent* 2013, nr. 1, p. 1-12; B. Keulen, 'Het slachtoffer, de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de rechter', *Strafblad* 2015, nr. 3, p. 240-252; R.S.B. Kool, 'Met opener vizier naar een toekomstbestendige slachtofferpositie?', *Strafblad* 2015, nr. 4, p. 323-331; M.S. Groenhuijsen, 'Van de regen in de drup', *Delikt en Delinkwent* 2018, nr. 3, p. 169-181.

21 Groenhuijsen & Kwakman 2002, par. 4.2.

22 M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste onderzoeksrapport Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 1999.

23 Crijns en Kool spreken ten deze – onder verwijzing naar onder andere 't Hart – over de wederkerigheid van de rechtsbetrekking; J.H. Crijns & R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafzitting', in: Nederlandse Juristen Vereniging, *Afscheid van de klassieke zitting?*, Deventer: Kluwer 2016 par. 5.

24 Groenhuijsen & Kwakman 2002, par. 5.4.

25 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 821.

26 Groenhuijsen & Kwakman 2002, par. 4.2. en 5.1.

27 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 883. Ook p. 819, waar rechtsherstel wordt beschreven als het herstel van de verstoring van de status ex ante.

28 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 932.

29 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 773, 803, 825 844 en 846-847.

30 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 885-886.

31 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 852 en 937.

32 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 884. Groenhuijsen heeft die waarschuwing later op indringende wijze herhaald: Groenhuijsen 2013 en Groenhuijsen 2018.

33 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 851-852 en 880.

34 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 831.

35 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 932.

36 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 937-938. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'aanspraken' en 'processuele bevoegdheden'.

37 In de inmiddels vervallen Aanwijzing Slachtofferzorg werd ten deze gesproken van ‘actieve wederkerigheid’. Overigens moet worden opgemerkt dat de kritiek van Groenhuijsen en Kwakman mede stoelde op het gegeven dat controle op het opsporingsonderzoek voor het slachtoffer destijds niet bij wet was geregeld, maar in de eveneens vervallen Aanwijzing Second Opinion; Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 784 en 940-941.

38 *Kamerstukken II* 2015/16, 22279, 278, p. 71; MvT Boek 3, p. 20.

39 MvT Boek 1, p. 4 en 36.

40 MvT Boek 3, p. 35-36.

41 MvT Boek 3, p. 31.

42 MvT Boek 3, p. 9-11.

43 MvT Boek 3, p. 19.

44 MvT Boek 3, par. 2.1

45 MvT Boek 3, p. 2-4, 12 en 20.

46 MvT Boek 3, p. 10. Art. 2.1.4.1 wetsvoorstel Boek 1 voorziet in een wettelijke grondslag voor het politiesepot; MvT Boek 1, p. 10. Zie ook: J.W.M. Lindeman, ‘Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken’, *Strafblad* 2018, mei, par. 3.1.

47 Praktisch bestaat die mogelijkheid al uit hoofde van de rechtspraak van de Hoge Raad.

48 Juist de ongemotiveerde sepoten leiden namelijk tot beklag; Ansems e.a. 2018, 2145 en 2147.

49 MvT Boek 3, p. 36-37; ook p. 20-22. Vermeld wordt dat jaarlijks 49.000 zaken geseponneerd worden, waarvan 17.000 zaken een sepot geen of onvoldoende wettig bewijs betreffen (sepot 02). Dat cohort zou in beginsel in aanmerking komen voor een hervatting van het opsporingsonderzoek.

50 MvT Boek 3, p. 22 en 40.

51 Vooruitlopend op par.4 wijs ik al vast op de voorstellen van Van Lent e.a. 2016 en Benschop e.a. 2018 om een secundaire binnen het Openbaar Ministerie uitgevoerde toets mogelijk te maken op het sepot; Van Lent e.a. 2016, p. 109 en 112 en Benschop e.a. 2018, p. 202. Ook genoemd in Ansems e.a. 2018, p. 2151 (zie verder par. 4).

52 Opgemerkt zij dat art. 3.2.10 wetsvoorstel zo’n samenloop van het bevel tot opsporing en vervolging lijkt uit te sluiten: indien de beklagrechtter meent dat de klager ontvankelijk is, en meent dat opsporing of vervolging had moeten plaats hebben, kan deze de opsporing bevelen (...) of [mijn curs.] de vervolging.
MvT Boek 3, p. 40-41.

53 MvT Boek 3, p. 40-41.

54 MvT Boek 3, p. 40; de verwachting is dat een zitting niet nodig is.

55 MvT Boek 3, p. 36, ofwel: het relativiteitsvereiste.

56 MvT Boek 3, p. 22.

57 Raad voor de rechtspraak 2018, p. 20-21.

58 Raad voor de rechtspraak 2018, p. 95; de Raad meldt een verdubbeling van het aantal beklagzaken te verwachten, waarbij een groot deel daarvan eenvoudig van aard zal zijn. Ik roep in herinnering dat de minister terughoudendheid voorschrijft wanneer het lichtere strafzaken betreft.

59 Groenhuijsen & Kwakman 2002, par. 5.4.

60 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 933-936; Raad voor de rechtspraak 2018, p. 10 en 22.

61 Raad voor de rechtspraak 2018, p. 20-21.

62 Van Lent e.a. 2016, p. 109 en 112; Benschop e.a. 2018, p. 202; Ansems e.a. 2018, p. 2151.

63 Groenhuijsen & Kwakman 2002, p. 851-852 en 880.

64 Opgemerkt zij dat de Raad voor de rechtspraak een slag om de arm houdt; Raad voor de rechtspraak 2018, p. 95.

65 MvT Boek 3, p. 21.

Trefwoorden: **klachtprocedure artikel 12 Sv, slachtofferrechten in het vooronderzoek, Grondslagen, vervolgingsmonopolie**