

Verstrekking van stukken aan slachtoffers: binnen of buiten de boot van art. 51b Sv

mr. F. Mattheijer en mr. P.M. Tomassen¹

Slachtoffers van strafbare feiten kunnen met een beroep op diverse regelingen trachten om processtukken te bemachtigen die (potentieel) bruikbaar zijn voor schadeverhaal. Het slachtoffer dat de stukken wenst te gebruiken voor andere doeleinden dan een (potentiële) vordering benadeelde partij heeft in de praktijk echter vaak aanmerkelijk minder mogelijkheden om die stukken te bemachtigen en te gebruiken. De zwakkere positie van het slachtoffer dat stukken wenst te gebruiken voor andere doeleinden dan een (potentiële) vordering benadeelde partij lijkt door de wetgever niet lijkt te zijn beoogd en beperkt slachtoffers in onze ogen onnodig in hun verhaalsmogelijkheden. Wij pleiten in dit artikel voor een flexibelere toepassing van de bestaande regelingen.

1. Inleiding

Ondernemingen die het slachtoffer zijn van strafbare feiten waarnaar strafrechtelijk onderzoek wordt verricht, hebben veelal baat bij de ontvangst van stukken uit het strafdossier dat in verband met dat onderzoek is/wordt opgemaakt. Het slachtoffer kan die stukken onder meer gebruiken voor de voorbereiding en onderbouwing van een eventuele vordering benadeelde partij. Zoals nader zal worden toegelicht in § 3.2, heeft de vordering benadeelde partij echter de nodige beperkingen. Los van die beperkingen kan het slachtoffer ook belang hebben bij het ondernemen van andere of aanvullende juridische stappen ten opzichte van het indienen van een vordering benadeelde partij. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van stukken uit strafdossiers ten behoeve van:

- Een reguliere civiele procedure of het voeren van verweer tegen verdachte(n) en/of derden. Bij deze derden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan contractspartijen die vermoedelijk betrokken zijn bij fraude ten koste van het slachtoffer.
- Disciplinaire maatregelen tegen vermoedelijk bij fraude betrokken werknemers tijdens of na afloop van de strafzaak of het voeren van verweer tegen werknemers die dergelijke maatregelen aanvechten.

Zoals nader zal worden uitgewerkt in §2, kan het slachtoffer dat stukken uit een strafdossier wenst te ontvangen een beroep doen op diverse regelingen. De regeling van art. 51b Sv, dat het slachtoffer recht geeft op stukken uit het strafdossier waarbij hij belang heeft, is doorgaans het meest aantrekke-

lijk. In gevallen waarin het slachtoffer niet (uitsluitend) voornemens is de stukken te gebruiken ten behoeve van een potentiële vordering benadeelde partij, loopt de mate waarin het OM bereid is tot verstrekking echter sterk uiteen. In die gevallen verwijst het OM in de praktijk vaak naar de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de bijbehorende, hierna te bespreken aanwijzing. De vraag rijst echter of art. 51b Sv verstrekking voor andere doeleinden dan de vordering benadeelde partij zou moeten uitsluiten. Daarnaast is het verstrekkingsregime op basis van de Wjsg in de praktijk veel beperkter dan het regime van art. 51b Sv, zodat het slachtoffer dat is aangewezen op de Wjsg aanmerkelijk slechter af is. Tot slot stelt het OM in de praktijk geregeld beperkingen aan het gebruik van verstrekte processtukken, waarbij de vraag rijst of die beperkingen toelaatbaar en afdwingbaar zijn.

Bovenstaande problematiek leidt in de praktijk tot onduidelijkheid en schadelijke situaties voor slachtoffers, die in onze ogen onnodig worden ingeperkt in hun mogelijkheden om stukken uit strafdossiers te kunnen gebruiken voor schadeverhaal of verweer. In het onderstaande zullen eerst de belangrijkste regelingen worden besproken op basis waarvan slachtoffers toegang kunnen krijgen tot stukken uit strafdossiers (§ 2). Vervolgens zullen wij kritische opmerkingen maken over de huidige praktijk van verstrekkingen aan slachtoffers en pleiten voor een meer flexibele toepassing van de bestaande regelingen (§ 3).

1. Frank Mattheijer en Philou Tomassen zijn beiden advocaat bij Houthoff.

2. Belangrijkste regelingen inzake verstrekking van processtukken

2.1. Art. 51b Sv

Op basis van art. 51b lid 1 Sv kan het slachtoffer van een strafbaar feit de officier van justitie verzoeken om kennis te mogen nemen van processtukken waarbij hij belang heeft. Het slachtoffer is de (rechts)persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.² Het slachtoffer is als procespartij naast de benadeelde partij geïntroduceerd als gevolg van een wetswijziging per januari 2011.³ Het recht op kennisneming van processtukken komt sindsdien toe aan het slachtoffer in plaats van de benadeelde partij om de positie van het slachtoffer te versterken.⁴ Voorheen diende de benadeelde partij zich ter zake van rechtstreekse schade daadwerkelijk te hebben gevoegd in het strafproces om aanspraak te kunnen maken op processtukken,⁵ terwijl voor het slachtoffer alleen de eis geldt dat hij dergelijke schade heeft geleden.

De officier van justitie kan verstrekking van stukken aan het slachtoffer op grond van art. 51b lid 3 Sv weigeren als de stukken niet zijn aangemerkt als processtukken of als verstrekking onverenigbaar is met de belangen genoemd in art. 187d Sv, waaronder een zwaarwegend opsporingsbelang.⁶ Voor toepassing van deze weigeringsgronden behoeft de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris. Als de kennisneming van processtukken aan het slachtoffer is toegestaan, heeft hij in beginsel ook recht op een afschrift daarvan. De officier van justitie kan op grond van art. 51b lid 6 Sv echter beslissen dat (bepaalde) processtukken alleen ter inzage worden aangeboden in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend. Tot slot dient een verzoek op basis van art. 51b Sv in beginsel te worden geweigerd als

in de onderliggende zaak geen vervolging (meer) plaatsvindt.⁷

Het OM heeft geen aanwijzing gepubliceerd waaruit blijkt in welke gevallen verstrekking op grond van art. 51b Sv mogelijk is, hoe invulling wordt gegeven aan bovengenoemde weigeringsgronden, of voorwaarden gelden voor het gebruik van stukken en of de officier van justitie ten aanzien van dat gebruik beperkingen mag opleggen. De Aanwijzing slachtofferrechten gaat zeer summier in op art. 51b Sv en behandelt bovenstaande onderwerpen niet. Hierdoor wordt officieren van justitie veel ruimte gelaten voor eigen invulling in individuele gevallen.

2.2. Wjsg

De Wjsg biedt enkele mogelijkheden voor de verstrekking van strafvorderlijke gegevens, waaronder stukken uit strafdossiers. Art. 39f lid 1 Wjsg geeft het College van procureurs-generaal de bevoegdheid in bepaalde gevallen tot verstrekking aan derden zoals slachtoffers over te gaan. Dit betreft onder meer het geval waarin verstrekking noodzakelijk is voor het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel of het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn.⁸ Als zich een erkend geval voor verstrekking voordoet, moet verstrekking bovendien noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of de vaststelling, uitoefening of verdediging van een recht in rechte. In de Aanwijzing Wjsg wordt benadrukt dat verstrekking op grond van art. 39f Wjsg niet is gebaseerd op een recht van verzoeker, maar op een bevoegdheid van het College van procureurs-generaal.⁹ De Hoge Raad heeft bevestigd dat het College in dat kader 'een grote mate van vrijheid' geniet.¹⁰ Volgens de Aanwijzing Wjsg dient het belang van de ontvanger te worden afgewogen tegen opsporingsbelangen en privacybelangen van de betrokkene(n) op basis van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.¹¹ Een verzoek dient in beginsel te worden afgewezen als er nog geen vervolgingsbeslissing is genomen of de zaak is geëindigd in een sepot of vrijspraak.¹²

Als voorbeeld van een afweging op basis van bovengenoemde factoren wordt in de parlementaire geschiedenis een werkgever genoemd die stukken

2. Zie art. 51a lid 1 onder a Sv. Onder slachtoffer worden ook de nabestaanden begrepen indien het overlijden van het familielid rechtstreeks is veroorzaakt door een strafbaar feit.

3. Zie voor het wetsvoorstel *Kamerstukken II 2004/05, 30 143*, nr. 2.

4. *Kamerstukken II 2004/05, 30 143*, nr. 3, p. 6. Deze uitbreiding was als aanbeveling ook opgenomen in het Onderzoeksrapport *Strafvordering 2001*, omdat hiermee vanwege het eigen recht op kennisneming en inzage in het dossier de eigen procespositie van het slachtoffer duidelijker wordt benadrukt. Groenhuijsen, M.S., & Knigge, G. (Eds.) *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 927.

5. Art. 51d Sv (oud).

6. Hierbij kan worden gedacht aan het belang dat het slachtoffer nog als getuige moet worden gehoord en beïnvloeding van zijn verklaring door kennisname van processtukken dient te worden voorkomen. Zie Rb. Amsterdam 13 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9467.

7. Zo lijkt te volgen uit HR 18 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2334.

8. Uit HR 20 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV343 volgt dat ter zake van dit feit niet noodzakelijkerwijs vervolging hoeft plaats te vinden.

9. Zie § 1 van de Aanwijzing Wjsg.

10. HR 21 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB9133.

11. Zie ook *Kamerstukken II 2002/03, 28 886*, nr. 3, p. 6.

12. Onderdeel 2 'Contra-indicatie' van de Aanwijzing Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens. Een voorbeeld van een dergelijk zwaarwegend belang is indien met de informatie een ernstig en acuut gevaar kan worden afgewend.

wenst te gebruiken voor het ontslag van een werknemer die wordt verdacht van corruptie. Hoewel hier volgens de wetgever sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, leidt de noodzakelijkheidstoets ertoe dat de stukken toch niet worden verstrekt zo lang de zaak niet is voorgelegd aan de strafrechter, tenzij sprake is van een bijzonder spoedeisend belang zoals 'acute gevaarstelling'.¹³ Met name in financiële strafzaken zal een dergelijk belang zich relatief weinig voordoen, zodat verstrekking van stukken voorafgaand aan de behandeling van de strafzaak op basis van bovenstaand beoordelingskader niet voor de hand liggend is. De weigering om strafvorderlijke gegevens te verstrekken is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het slachtoffer kan tegen die weigering niet in bezwaar en beroep, maar uitsluitend in kort geding proberen daartegen op te komen.¹⁴

2.3. Verhouding art. 51b Sv en Wjsg en beperkingen gebruik verstrekte stukken

Zoals hiervoor werd opgemerkt is de voeging als benadeelde partij sinds 2011 geen voorwaarde meer voor de verstrekking van processtukken op grond van art. 51b Sv. Toch stelt het OM in de praktijk geregeld de voorwaarde dat op die grond verstrekte processtukken uitsluitend worden gebruikt ter onderbouwing van een vordering benadeelde partij. In de Memorie van Toelichting behorend bij het bovengenoemde wetsvoorstel wordt niet concreet ingegaan op het doel waarvoor stukken verstrekt op de voet van art. 51b Sv mogen worden gebruikt en of het OM daaromtrent beperkingen mag stellen. Naar aanleiding van Kamervragen gaf de minister in een Memorie van Antwoord echter wel het volgende aan:

'Met de voorgestelde bepaling van artikel 51b wordt inderdaad de huidige praktijk voortgezet die is gebaseerd op artikel 51d, dat aan de benadeelde partij een recht toekent op het kennisnemen van de processtukken waarbij zij belang heeft. Het slachtoffer dat geen vordering tot schadevergoeding heeft ingediend of de indiening daarvan overweegt, kan op grond van artikel 39f, eerste lid, sub f, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna WJSG) verzoeken om kennisneming van de gegevens uit het dossier van de verdachte. [...] Ook hierin bestaat reeds een langdurige praktijk, waarbij slachtoffers als regel een afschrift kunnen krijgen van het proces-verbaal dat tegen de verdachte is opgemaakt.

Uit de praktijk is niet gebleken dat het verstrekken van afschriften aan het slachtoffer of de benadeelde partij tot een ander gebruik heeft

geleid dan voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt. Ik zie dan ook geen aanleiding over te gaan tot een nadere beperking van het recht op kennisneming en verstrekking. [...]

Ook achten deze leden het gewenst dat het gebruik van gegevens waarin inzage is verleend of die zijn verstrekt aan beperkingen kan worden gebonden. Zij informeren naar de mogelijkheid om bij AMvB nadere clausulering van het gebruik van die verstrekte gegevens aan te brengen en mijn eventuele bereidheid tot het opnemen van een dergelijke clausulering.

Zoals reeds volgt uit mijn hiervoor gegeven uiteenzetting, meen ik dat de bestaande regelingen: de WJSG en de Wet bescherming persoonsgegevens, voldoende zijn om te kunnen optreden tegen slachtoffers die van aan hun verstrekte gegevens gebruik maken voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verstrekt.'¹⁵

Een andere Kamervraag waarop de minister tijdens de parlementaire behandeling reageerde was of het OM mogelijkheden heeft om vooraf of achteraf op te treden tegen publicatie van verstrekte processtukken. De minister antwoordde dat het OM in dat kader geen specifieke middelen heeft. Wel kan de strafrechter onterechte publicatie meenemen bij het oordeel over de vraag of de verdachte in zijn recht op een eerlijk proces is geschaad. Daarnaast kan de verdachte onder omstandigheden een vordering uit onrechtmatige daad instellen tegen het slachtoffer en in kort geding tegen een (voorgenomen) publicatie opkomen.¹⁶

Het aantal gepubliceerde uitspraken over de verhouding tussen art. 51b Sv en de Wjsg en de vraag of beperkingen mogen worden gesteld aan het gebruik van aan slachtoffers verstrekte processtukken is zeer beperkt. Rechter-commissarissen van de rechtbank Amsterdam oordeelden in 2013¹⁷ en 2015¹⁸ dat de regeling van art. 51b Sv uitsluitend betrekking heeft op de verstrekking van stukken voor strafvorderlijke doeleinden, in het bijzonder voor de verwezenlijking van de rechten van het slachtoffer als procesdeelnemer binnen het strafproces. Volgens de beslissing uit 2015 is art. 51b Sv met name niet bedoeld voor kennisneming van stukken met het oog op een civiele procedure. Verder oordeelde het Hof van Discipline in 2011 over een advocaat die stukken uit een strafdossier ter inzage had gegeven aan de pers, terwijl de officier van justitie bij de verstrekking had medegedeeld dat dat niet was toegestaan. Volgens het Hof van Discipline had de Raad van Discipline ten onrechte beslist dat de advocaat in strijd met die voorwaarde had gehandeld, omdat sprake was van een eenzijdig

13. Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5, p. 4.

14. Zie bijvoorbeeld HR 21 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB9133.

15. Kamerstukken II 2007/08, 30 143, D, p. 2.

16. Kamerstukken II 2005/06, 30 143, nr. 8, p. 9.

17. Rb. Amsterdam 13 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9467.

18. Rb. Amsterdam 11 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2765.

gestelde voorwaarde door de officier van justitie die de advocaat niet had geaccepteerd.¹⁹

2.4. Wet politiegegevens en art. 843a Rv

Twee alternatieve regelingen op basis waarvan het slachtoffer in bepaalde gevallen stukken uit het strafdossier kan verkrijgen en die wij in dit kader slechts kort aanstippen zijn de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en art. 843a Rv. Art. 19 Wpg bevat een regeling voor verstrekking aan derden die vergelijkbaar is met art. 39f Wjsg, met dien verstande dat de Wpg van toepassing is op politiegegevens en de Wjsg op strafvorderlijke gegevens.²⁰ De voorwaarden voor verstrekking op basis van de Wpg, die onder meer volgen uit de Aanwijzing wet politiegegevens en de rol van officier van justitie, zijn strikt en vergelijkbaar met de voorwaarden voor verstrekking op grond van de Wjsg.²¹

Art. 843a Rv maakt het voor (rechts)personen die daarbij een rechtmatig belang hebben mogelijk om via een civiele procedure (digitale) documenten te vorderen aangaande een rechtsbetrekking waarin zij partij zijn. De vordering wordt ingesteld tegen degene die over de documenten beschikt. Dit kan de verdachte zijn die de stukken heeft ontvangen van het OM, maar ook een derde die relevant materiaal heeft uitgeleverd aan het OM.²² Een vordering op grond van art. 843a Rv kan ook worden ingesteld tegen de Staat.²³ Uit de rechtspraak blijkt dat een dergelijke vordering ook mogelijk is als een eerder verzoek op grond van de Wjsg is afgewezen.²⁴ Art. 843a Rv kan daarom een alternatief vormen als het slachtoffer verlangde stukken niet weet te bemachtigen op basis van de overige bestaande regelingen.

3. Kritische opmerkingen omtrent toepassing huidige regelingen

3.1. Onverdedigbare, niet beoogde disbalans tussen art. 51b Sv en Wjsg

Slachtoffers die stukken uit het strafdossier (tevens) wensen te gebruiken voor andere doeleinden dan de vordering benadeelde partij krijgen vaak tegengeworpen dat art. 51b Sv niet voor dergelijk gebruik bedoeld is. De hiervoor geciteerde passage uit de Memorie van Toelichting bij art. 51b Sv ondersteunt inderdaad de gedachte dat verstrekking op basis van art. 51b Sv slechts plaatsvindt als een slachtoffer een vordering benadeelde partij overweegt. Strikt genomen volgt daaruit alleen dat het slachtoffer een vordering benadeelde partij moet *overwegen* ten tijde van de verstrekking. De Memorie van Toelichting sluit niet uit dat het slachtoffer dat daarnaast andere stappen overweegt nog steeds een beroep kan doen op art. 51b Sv. Ook tegen de eis dat het slachtoffer minimaal een vordering benadeelde partij moet overwegen bestaan in onze ogen echter diverse bezwaren.

Ten eerste past deze eis niet zonder meer bij de door dezelfde Memorie van Toelichting bestreken wetswijziging, waarbij het recht op een afschrift van processtukken werd toegekend aan het slachtoffer in plaats van de benadeelde partij. Deze uitbreiding heeft een beperkt praktisch effect als stukken per saldo alleen mogen worden verstrekt aan en gebruikt door slachtoffers in hun hoedanigheid van benadeelde partij.

Ten tweede is de wetgever er volgens dezelfde Memorie van Toelichting van uitgegaan dat ook slachtoffers die een beroep moeten doen op de Wjsg 'in de regel' een afschrift ontvangen van het strafdossier. Voor zover hiermee is bedoeld dat de Wjsg en art. 51b Sv vergelijkbare ruimte bieden voor verstrekking aan slachtoffers lijkt ons dat evident onjuist. De positie van het slachtoffer dat een beroep moet doen op de Wjsg is namelijk aanmerkelijk zwakker. Het slachtoffer dat een beroep doet op de Wjsg heeft, anders dan in het kader van art. 51b Sv in beginsel het geval is, geen recht op afschriften. Zoals ook wordt benadrukt in de hiervoor besproken Aanwijzing Wjsg, vindt verstrekking op basis van de Wjsg altijd plaats op basis van een discretionaire bevoegdheid en heeft een verzoeker geen recht op stukken. Daarnaast vindt op basis van de Wjsg altijd een belangenafweging plaats waarbij subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid worden betrokken. Hoe strikt die afweging verloopt blijkt uit het in § 2.2 genoemde voorbeeld van de van corruptie verdachte werknemer zoals aangehaald tijdens de parlementaire behandeling. De Aanwijzing Wjsg bepaalt tot slot dat stukken in beginsel niet worden verstrekt als het OM nog geen definitieve vervolgingsbeslissing heeft genomen of de zaak is geëindigd in een sepot of vrijspraak. Deze beperkingen spelen niet of in veel mindere mate bij verstrekking op grond van art. 51b Sv, dat het slachtoffer een expliciet recht geeft op stukken

19. Hof van Discipline 14 februari 2011, ECLI:NL:TAHVD:2011:YA1407.

20. Er is sprake van politiegegevens als de verlangde gegevens wel zijn opgenomen in politieregisters, maar nog niet zijn opgenomen in een strafdossier dat wordt verwerkt door het OM (in welk geval de Wjsg van toepassing is).

21. Voor het vereiste 'zwaarwegend algemeen belang' wordt bijvoorbeeld direct aangesloten bij de belangen genoemd in art. 8 lid 2 EVRM en het identieke vereiste zoals opgenomen in de Wjsg. Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 74 en paragraaf 15.3 van de Aanwijzing wet politiegegevens en de rol van officier van justitie.

22. Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 17 maart 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP8088.

23. Zie bijvoorbeeld HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1834.

24. Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 11 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:937 en Rb. Rotterdam 6 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5152. Zie ook impliciet HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1834, waarin een afzonderlijke beoordeling op grond van de Wjsg en art. 843a Rv werd uitgevoerd.

die vaak al (deels) kunnen worden verstrekt voorafgaand aan de definitieve vervolgingsbeslissing.

Een volgend verschil tussen beide regelingen is dat besluitvorming door het College van procureurs-generaal op basis van de Wjsg veelal trager verloopt dan de besluitvorming door de officier van justitie op basis van art. 51b Sv. Deze tragere besluitvorming kan in combinatie met het beginsel dat de vervolgingsbeslissing moet worden afgewacht meebrengen dat slachtoffer ten tijde van de ontvangst van stukken inmiddels niet of minder in staat is tot schadeverhaal, beslaglegging en/of verweer jegens verdachten/betrokkenen.

Tot slot is de rechtsbescherming van het slachtoffer sterker indien het OM weigert stukken te verstrekken aan het slachtoffer op grond van art. 51b Sv.²⁵ Bij een weigering tot verstrekking van stukken op grond van de Wjsg vindt geen toetsing plaats door een rechter-commissaris, maar dient het slachtoffer het veel zwaardere middel in te zetten van een kort geding. Doorgaans zal de kans op succes daarbij bovendien beperkt zijn vanwege de beoordelingsvrijheid die de Wjsg aan het College van procureurs-generaal laat.

Het voorgaande brengt mee dat het slachtoffer dat processtukken niet (uitsluitend) wenst te gebruiken ten behoeve van een vordering benadeelde partij en is aangewezen op de Wjsg een aanmerkelijk slechtere positie heeft. Naar onze overtuiging kan dat de mogelijkheden voor het slachtoffer tot effectief schadeverhaal en verweer beperken, terwijl voor dit verschil in onze ogen geen rechtvaardiging bestaat en de wetgever dat verschil kennelijk ook niet heeft beoogd.

3.2. Slachtoffer te afhankelijk van (beperkingen) vordering benadeelde partij

De vordering benadeelde partij kan relatief gemakkelijk en tegen geringe kosten worden afgedaan en daarom voor het slachtoffer een effectief instrument zijn. Vooral in (complexere) fraudezaken kleven aan de vordering benadeelde partij echter ook diverse beperkingen die niet kleven aan een reguliere civiele procedure. Zo is de benadeelde partij afhankelijk van de kring van (rechts)personen die het OM uiteindelijk besluit te vervolgen en moeten de delicten waarvoor wordt vervolgd de rechtstreekse schade van de benadeelde partij hebben veroorzaakt. Verder dient de benadeelde partij af te wachten of de strafrechter uiteindelijk tot de vereiste bewezenverklaring komt. Onder meer een vrijspraak of het besluit de zaak (uitein-

delijk) te seponeren of buitengerechtelijk af te doen kan meebrengen dat de benadeelde met lege handen staat en jaren later alsnog een reguliere civiele procedure moet starten tegen de verdachte, wiens vermogenspositie inmiddels (mogelijk) verder is verslechterd. Ook bestaat, zeker in grotere fraudezaken, het risico dat de vordering benadeelde partij als te complex wordt beoordeeld en niet-ontvankelijk wordt verklaard door de strafrechter. Daarbij komt dat slachtoffers die rechtspersonen zijn niet kunnen profiteren van de voorschotregeling ter zake van schadevergoedingsmaatregelen²⁶ en hun in een enkel geval zelfs de schadevergoedingsmaatregel als geheel wordt ontzegd.²⁷ Tot slot zijn de toewijzing van de vordering benadeelde partij en een eventuele schadevergoedingsmaatregel niet uitvoerbaar bij voorraad en pas vatbaar voor executie bij onherroepelijke toewijzing door de strafrechter. Vooral als de veroordeelde verdachte alle rechtsmiddelen benut, kan dat meebrengen dat het slachtoffer zijn vordering pas na meer dan vijf jaar kan innen. Als er in een eerder stadium vermogen bij de veroordeelde aanwezig was dat kon worden beslagen, kan dat vermogen op dat moment al zijn uitgewonnen door andere schuldeisers, wier vordering al dan niet een hogere rang heeft (zoals de Belastingdienst).

Bovengenoemde nadelen spelen niet in het kader van een reguliere civiele procedure. Het slachtoffer kan daarbij immers 1) zelf bepalen jegens wie en voor welke feiten hij een procedure start, 2) relatief snel overgaan tot het indienen van de vordering, 3) ook complexe schade vorderen (zo nodig te begroten in een schadestaatprocedure) en 4) uitvoerbaarheid bij voorraad vragen.

Een denkbaar bezwaar tegen het gebruik van stukken uit strafdossiers is dat die stukken niet 'thuis horen' in civiele procedures of niet met het oog op die procedures zijn opgemaakt. Wij zien echter ook belangrijke voordelen verbonden aan de mogelijkheid om stukken uit strafdossiers te gebruiken in civiele procedures. Allereerst maakt deze mogelijkheid het slachtoffer minder afhankelijk van de bovengenoemde beperkingen van de vordering benadeelde partij. Als het slachtoffer kiest voor een civiele procedure, brengen de hoge bewijsdrempels in het strafrecht mee dat processen-verbaal van opsporingsinstanties de bewijspositie van het slachtoffer in die procedure kunnen versterken, maar tegelijkertijd ook aandacht zouden moeten schenken aan ontlastende feiten en omstandighe-

25. Althans als de officier van justitie daarbij formeel een beroep doet op de in art. 51b lid 3 jo. 187d lid 1 vermelde belangen en een machtiging van de rechter-commissaris dient te vragen. Daarnaast kan het slachtoffer een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris als de officier van justitie afschriften van processtukken weigert te verstrekken op grond van de in art. 51b lid 6 jo. 32 lid 2 Sv vermelde belangen.

26. Zie art. 6:4:2 lid 6 en 6:4:8 lid 3 Sr. Uit het eerstgenoemde artikellid volgt de uitsluiting van rechtspersonen overigens niet expliciet, maar wij nemen aan dat de wetgever geen verandering heeft willen brengen in die uitsluiting, die tot 1 januari 2020 volgde uit het inmiddels vervallen art. 36f lid 7 Sr.

27. Zie Rb. Midden-Nederland 8 november 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5943, waarin de rechtbank de schadevergoedingsmaatregel onder meer afwees omdat de benadeelde partij een rechtspersoon was, die 'over diverse mogelijkheden beschikt om de schade [zelf] te incasseren'.

den die relevant zijn voor de civiele rechter. Verder lijkt het ons wenselijk dat de aanzienlijke capaciteit die gemoeid is met strafrechtelijke onderzoeken vaker vruchten afwerpt in civiele zaken. Wij zien niet in waarom het slachtoffer tijd en kosten zou moeten besteden aan het zelf vergaren van bewijs dat al vergaard is, maar om formele redenen niet wordt verstrekt of mag worden gebruikt. In veel gevallen zal het slachtoffer bovendien zelf niet in staat zijn vergelijkbaar bewijs te vergaren, gezien de beperktere onderzoeksmogelijkheden die het slachtoffer doorgaans heeft. Dit kan ertoe leiden dat er feitenmateriaal beschikbaar is dat effectief schadeverhaal of verweer mogelijk maakt, maar het slachtoffer niet de mogelijkheid krijgt daartoe over te gaan en uiteindelijk met lege handen staat of zijn schade zelfs verder ziet oplopen.

Tot slot kan het gebruik van stukken uit strafdossiers in het kader van een civiele zaak vooruitlopend op een strafzaak ook voordelen hebben in het kader van de strafzaak.²⁸ Als de civiele zaak tot gevolg heeft dat slachtoffer en verdachte een schikking bereiken of de verdachte civielrechtelijk wordt veroordeeld, kan de strafrechter dat betrekken bij zijn oordeel. Afhankelijk van de opstelling en financiële positie van de verdachte, kan de strafrechter daarbij niet alleen de schikking/civiele veroordeling als zodanig betrekken, maar ook de mate waarin de verdachte al daadwerkelijk is overgegaan tot compensatie van het slachtoffer. Ook de verdachte kan daarbij belang hebben, omdat daadwerkelijke compensatie een positieve invloed kan hebben op de straftoemeting en de kans verkleint dat in de strafzaak een schadevergoedingsmaatregel en gijzeling tot maximaal een jaar zal worden toegepast voor het geval de verdachte niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet.²⁹

Wij menen al met al dat slachtoffers meer ruimte zouden moeten hebben om processtukken te ontvangen en gebruiken ten behoeve van civiele procedures en minder dan thans het geval is afhankelijk moeten zijn van de relatief beperkte mogelijkheden die de vordering benadeelde partij biedt.

3.3. Opgelegde beperkingen gebruik rechtsgeldig?

De verstreking van processtukken op de voet van art. 51b Sv door het OM gaat in de praktijk geregeld gepaard met de mededeling dat de stukken uitsluitend

mogen worden gebruikt ter beoordeling en onderbouwing van een vordering benadeelde partij en dus niet mogen worden gebruikt voor andere stappen zoals een civiele procedure. Dergelijke beperkingen kunnen zijn ingegeven door de – in onze ogen onwenselijke – benadering dat gebruik voor andere doeleinden slechts is toegestaan als de stukken zijn verstrekt op grond van de Wsjg. Opgelegde beperkingen kunnen echter ook zijn ingegeven door het meer valide argument dat het onderzoeksbelang (voorlopig) in de weg staat aan gebruik van stukken anders dan voor de vordering benadeelde partij. Het zal dan vaak gaan om een onderzoeksbelang dat weliswaar geen onthouding rechtvaardigt op de voet van art. 51b lid 3 of 6 Sv, maar wel kan worden geschaad als de stukken worden gebruikt jegens de verdachte(n) of derden. Bij beperkingen gesteld aan het gebruik van verstrekte processtukken plaatsen wij twee kanttekeningen.

Ten eerste kan sterk worden betwijfeld of door het OM gestelde beperkingen aan het gebruik van stukken verstrekt op grond van art. 51b Sv rechtsgeldig en afdwingbaar zijn. Uit de wettelijke regeling volgt niet dat dergelijke beperkingen kunnen worden gesteld. Zoals volgt uit de in § 2.3 geciteerde Memorie van Toelichting, zag de wetgever geen aanleiding dergelijke beperkingen te introduceren, omdat uit de praktijk niet is gebleken dat *'het verstrekken van afschriften aan het slachtoffer of de benadeelde partij tot een ander gebruik heeft geleid dan voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt'*. Wel merkte de minister op dat *'de WJSG en de Wet bescherming persoonsgegevens, voldoende zijn om te kunnen optreden tegen slachtoffers die van aan hun verstrekte gegevens gebruik maken voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verstrekt.'* Opmerkelijk genoeg merkte de minister elders juist op dat het OM niet in staat is om vooraf of achteraf op te treden tegen publicatie van processtukken. Bij gebreke van een concrete verbodsbepaling met betrekking tot (overtreding van) gestelde beperkingen aan het gebruik van stukken achten wij in ieder geval twijfelachtig dat overtreding van die beperkingen kan leiden tot daadwerkelijke handhaving jegens het slachtoffer. Het gebruik van processtukken wordt wel begrensd door het leerstuk van de onrechtmatige daad, dat kan meebrengen dat dit gebruik onrechtmatig is jegens de verdachte of anderen die door dat gebruik geschaad worden. Zeker als het slachtoffer hoopt in een latere fase van de strafzaak aanvullende stukken te ontvangen, kan het slachtoffer er uiteraard wel veel belang bij hebben om gestelde beperkingen niet (zonder voorafgaand overleg) te schenden. Ook los daarvan lijkt het ons wenselijk dat OM en slachtoffer goede afspraken maken over het gebruik van stukken en het OM daarbij naast het onderzoeksbelang ook zoveel mogelijk het belang van het slachtoffer betreft.

Een tweede kanttekening die daaraan raakt is dat het OM in onze ogen kritischer zou kunnen beoordelen of het verstrekken of gebruik van stukken daadwerkelijk het onderzoeksbelang schaadt en onthouding van stukken of beperkingen aan het gebruik daarvan noodzakelijk zijn. Het voornemen

28. Het slachtoffer kan er overigens ook bewust voor kiezen om het onherroepelijke vonnis van de strafrechter juist af te wachten, bijvoorbeeld omdat het vonnis op grond van art. 161 Rv dan dwingende bewijskracht heeft ter zake van het feit dat door de veroordeelde is begaan.

29. Uit HR 26 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT1759 volgt dat geen schadevergoedingsmaatregel mag worden opgelegd die een betalingsregeling doorkruist waarmee de benadeelde partij heeft ingestemd. Overigens brengt een betalingsregeling of veroordeling door de civiele rechter doorgaans mee dat ook een vordering benadeelde partij niet meer mogelijk is.

van het slachtoffer om tijdens een lopend onderzoek jegens een verdachte een beroep te doen op stukken in het kader van een (potentiële) civiele procedure achten wij in abstracto onvoldoende voor een onthouding of het bepalen van beperkingen. De verdachte heeft immers zelf recht op en doorgaans ook al een afschrift ontvangen van dezelfde stukken, zodat een beroep op die stukken jegens de verdachte het onderzoeksbelang in beginsel niet kan schaden. Ook als de stukken worden overgelegd aan de civiele rechter schaadt dat niet direct het onderzoeksbelang. Het dossier met betrekking tot de civiele procedure en een eventueel civiel vonnis zijn immers niet openbaar.³⁰ Uiteraard kan het onderzoeksbelang wel degelijk worden geschaad door gebruik in een civiele zaak, bijvoorbeeld in gevallen waarin (nog) niet als verdachte aangemerkte partijen daardoor kennis zouden krijgen van een lopend strafrechtelijk onderzoek. Al met al lijkt ons wenselijk dat OM en slachtoffer per geval bespreken of er concrete bezwaren zijn tegen het gebruik van stukken en het onderzoeksbelang niet te gebruiken als abstract argument tegen dat gebruik.

4. Afronding

Gezien het voorgaande achten wij de opvatting dat processtukken uitsluitend op de voet van art. 51b Sv mogen worden verstrekt aan het slachtoffer ten behoeve van een (potentiële) vordering benadeelde partij onwenselijk. Het slachtoffer kan daardoor aangewezen zijn op de Wjsg, die het slachtoffer aanmerkelijk minder mogelijkheden biedt. Het grote verschil in de toepassing van beide regelingen lijkt niet te zijn beoogd door de wetgever en leidt ertoe dat het slachtoffer te veel kan zijn aangewezen op de relatief beperkte mogelijkheden van de vordering benadeelde partij. Slachtoffers kunnen daardoor onnodig schade lijden en worden beperkt in hun verhaals- of verweersmogelijkheden buiten het strafrecht. Wij pleiten daarom voor een meer flexibele toepassing van de bestaande regelingen en een meer kritische beantwoording van de vraag of het onderzoeksbelang in een concreet geval daadwerkelijk wordt geschaad door het verstrekken of gebruik van processtukken.

30. Zie art. 29 Rv, dat een met art. 365 Sv vergelijkbare regeling bevat. Uit deze regeling volgt dat civiele vonnissen in beginsel niet aan derden worden verstrekt, maar op hun verzoek wel kunnen worden verstrekt tenzij zwaarwegende belangen zich tegen verstrekking verzetten.