

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 8 april 2024
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk Pag/19574
Uw kenmerk 5227760
Onderwerp Advies bescherming slachtoffergegevens in
processtukken

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 12 februari 2024 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal verzocht om te adviseren over het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken. Het betreft de algemene maatregel van bestuur die wordt genoemd in artikel 149a lid 3 Sv, te vinden in artikel I, onderdeel Da, van de Wet uitbreiding slachtofferrechten. Na inwerkingtreding van dit onderdeel moeten slachtoffergegevens op grond van artikel 149a lid 3 Sv onvermeld worden gelaten in processtukken en andere stukken, in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, tenzij de rechter deze gegevens redelijkerwijs nodig heeft voor het nemen van zijn beslissingen. In het Besluit wordt nader geregeld dat de slachtoffergegevens die worden opgesomd in artikel 1 van het Besluit, zoals adresgegevens, telefoonnummers en emailadressen, niet worden opgenomen in de processen-verbaal van opsporingsambtenaren en strafvorderlijke stukken die het openbaar ministerie opstelt, tenzij deze gegevens redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de door rechter te nemen beslissingen.

Het College vindt dat met de voorgestelde algemene maatregel van bestuur een goede balans is gevonden tussen de verschillende belangen waar in strafzaken rekening mee moet worden gehouden. De regeling voorkomt dat er meer dan nodig inbreuk wordt gemaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer en op het recht op bescherming van zijn persoonsgegevens. Gegevens die in beginsel niet relevant zijn behoren niet standaard in processtukken komen te staan. De rechter heeft er ook geen belang

bij gegevens te ontvangen die hij niet nodig heeft voor het nemen van zijn beslissingen. De keuze om de betreffende gegevens standaard niet op te laten nemen in de stukken – het weglaten bij de bron – wordt onderschreven. Het is veel eenvoudiger om gegevens niet in een stuk op te nemen, dan om eenmaal vastgelegde gegevens ontoegankelijk te maken (wegstrepen of zwartlakken).

In artikel 3 van het Besluit wordt een opsomming gegeven van stukken die het openbaar ministerie opmaakt en waaruit slachtoffergegevens behoren te worden weggelaten als ze niet redelijkerwijs van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen. Het betreft 'vorderingen, verweerschriften, tenlasteleggingen en andere stukken'. Het College onderschrijft dat het wenselijk is te voorkomen dat stukken die het openbaar ministerie opmaakt en die vervolgens worden gevoegd bij het procesdossier onnodig slachtoffergegevens bevatten. Niettemin staat de opsomming in artikel 3 Besluit op gespannen voet met de fundamentele beginselen waarop de taakuitoefening van het openbaar ministerie is gebaseerd. Het feit dat de officier van justitie dominus litis is, heeft tot gevolg dat hij zelfstandig bepaalt welke gegevens redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen (oftewel welke gegevens relevant kunnen zijn). Uit de verplichting om geen overbodige slachtoffergegevens in OM-stukken op te nemen, volgt niet in welke gevallen slachtoffergegevens wel in OM-stukken moeten worden opgenomen. Anders dan bij een proces-verbaal, waarin alle relevante verrichtingen en bevindingen moeten worden opgenomen (artikel 152 Sv), is 'relevantie' niet zonder meer bepalend voor wat er wél in OM-stukken zou moeten staan. Daarvoor bestaan ook andere criteria als opportuniteit en begrijpelijkheid. Neem de tenlastelegging. Het criterium voor welke gegevens in een tenlastelegging moeten worden opgenomen is in de eerste plaats of vervolging opportuun wordt geacht. Is dat het geval, dan zal het voor de rechter en de verdachte duidelijk en begrijpelijk moeten zijn welk verwijt de officier van justitie de verdachte maakt. Daarbij mag de tenlastelegging worden gelezen tegen de achtergrond van het dossier. Dit biedt ruimte voor een belangenafweging voor de officier van justitie: is het voor de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de tenlastelegging nodig dat de slachtoffergegevens daarin worden genoemd of kan dit ook met een nummer of korte aanduiding die te verbinden is met een lijst met namen in het dossier? Vergelijkbare overwegingen kunnen ook worden gemaakt inzake andere stukken als vorderingen, bevelen en requisitoirs. Gezien het voorgaande acht het College het wenselijk dat in de nota van toelichting uitdrukkelijk wordt benoemd dat uit het Besluit slechts volgt dat bepaalde overbodige slachtoffergegevens uit de stukken worden weggelaten, maar dat het Besluit geen instructienorm bevat over wat wel in OM-stukken zou moeten worden opgenomen.

Resumerend constateert het College dat artikel 3 Besluit uitsluitend een instructienorm voor de officier van justitie bevat voor het weglaten van

slachtoffergegevens die – naar zijn oordeel – niet redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen. Daarmee wordt een bestaande, maar niet expliciet vastgelegde norm gecodificeerd. De officier van justitie dient erop te letten niet onnodig slachtoffergegevens op te nemen in de stukken. Het College hecht er echter aan ook te benadrukken dat achteraf nooit kan worden gesteld dat de officier van justitie onrechtmatig heeft gehandeld door slachtoffergegevens wel op te nemen in stukken. Als de slachtoffergegevens zijn opgenomen in de stukken dan konden ze klaarblijkelijk volgens de officier van justitie – als degene die daar wettelijk over moet beslissen – redelijkerwijs van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen. Meer concreet: als de officier van justitie besluit de slachtoffergegevens op te nemen in de tenlastelegging dan zijn deze gegevens per definitie redelijkerwijs van belang voor de door de rechter te nemen beslissingen, besluit hij de slachtoffergegevens niet op te nemen dan zijn ze dat niet.

In aanvulling op het bovenstaande wil het College nog twee opmerkingen maken over de gebruikte termen in artikel 3 Besluit. In de eerste plaats sluit de opsomming niet geheel aan op de stukken die het openbaar ministerie produceert. De term 'verweerschrift' wordt door het openbaar ministerie niet gebruikt, en het is dus onduidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Het heeft de voorkeur om plaats daarvan in artikel 3 Besluit te verwijzen naar stukken die wel door het openbaar ministerie worden opgesteld, zoals 'bevelen' en (op schrift gestelde) 'requisitoirs'. In de tweede plaats is de term 'andere stukken' verwarrend. Dit is een hele ruime omschrijving, waar grammaticaal gezien veel geschriften onder kunnen vallen. Gezien de nota van toelichting wordt vermoedelijk bedoeld op de andere stukken waar een verdachte op grond van artikel 34 lid 2 Sv kennis van mag nemen. Het heeft de voorkeur als een verwijzing naar artikel 34 lid 2 Sv in de omschrijving van artikel 3 Besluit wordt opgenomen. Op zijn minst is het wenselijk dat in de nota van toelichting nadrukkelijk wordt benoemd dat dit Besluit er niet toe leidt dat slachtoffergegevens moeten worden weggelaten uit stukken die in principe nooit aan de rechter zullen worden voorgelegd, zoals administratieve overzichten of interne notities. Een andere opvatting zou het onmogelijk maken voor het openbaar ministerie om de wettelijke verplichtingen tegenover slachtoffers nog te kunnen uitvoeren. Vanzelfsprekend weet het College zich bij de verwerking van deze gegevens wel gebonden aan de regeling over de bescherming van persoonsgegevens zoals te vinden in de EU-Richtlijn gegevensverwerking opsporing en vervolging en geïmplementeerd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

In de nota van toelichting staat als uitgangspunt dat in artikel 149a lid 3 Sv geen verplichting moet worden ingelezen voor de officier van justitie om achteraf stukken te controleren of corrigeren of de in artikel 1 van het Besluit genoemde

gegevens in de stukken zijn genoemd. Het College onderschrijft dit uitgangspunt. Verondersteld wordt dat de vervolgoepmerking dat de officier van justitie de betreffende slachtoffergegevens uit bepaalde stukken – de processen-verbaal van opsporingsambtenaren – kan laten verwijderen als hij de gegevens niet redelijkerwijs van belang acht voor de door de rechter te nemen beslissingen, in dit licht moet worden begrepen. Het College acht het weliswaar in uitzonderingsgevallen mogelijk om slachtoffergegevens uit stukken te verwijderen, maar wijst er ook op dat dit allerlei vragen oproept van zowel theoretische als praktische aard. Zo verhoudt de mogelijkheid gegevens uit stukken te laten verwijderen zich slecht tot het algemene principe dat als wordt geoordeeld dat een stuk redelijkerwijs van belang is voor de door de rechter te nemen beslissingen, dit oordeel geldt voor alle gegevens in dat stuk. Het is niet nodig per 'gegeven' de relevantie vast te stellen. Het laten verwijderen van gegevens uit stukken roept ook vragen op over de authenticiteit van stukken. Meer praktisch moet bovendien worden voorkomen dat de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen gegevens te laten verwijderen toch verandert in een verplichting alle stukken te gaan controleren. Het laten verwijderen van slachtoffergegevens zal dus slechts aan de orde zijn als het voor de officier van justitie evident is dat het slachtoffer er groot belang bij heeft dat de betreffende gegevens in een stuk (die op zichzelf niet nodig zijn voor de beslissingen van de rechter) niet worden gedeeld met de rechter en de verdachte. Van het slachtoffer mag in voorkomende gevallen worden verwacht dat hij aangeeft welke belangen er voor hem op het spel staan. Verzocht wordt om de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

Naast de gegevens die in artikel 1 van het Besluit worden genoemd, wordt in de nota van toelichting in par. 4 benoemd dat de officier van justitie in het kader van de correcte bejegening van slachtoffers ook andere gegevens betreffende het slachtoffer uit de stukken zou kunnen weglaten, of kunnen laten weghalen. Het College acht het inderdaad niet ondenkbaar dat ook bij andere (zeer) persoonlijke gegevens een afweging wordt gemaakt tussen enerzijds de waarde van de gegevens voor de beslissingen van de rechter, en anderzijds de inbreuk die het delen van de gegevens met de rechter en de verdachte heeft op de privacy van het slachtoffer. Een voorbeeld van een dergelijke belangenafweging is dat het niet vanzelfsprekend is om een dagboek in het geheel te voegen bij de processtukken, als ook zou kunnen worden volstaan met één pagina. Deze afweging moet door de officier van justitie echter gemaakt in een bredere context – waarin onder meer rekening moet worden gehouden met de eisen die de rechtspraak en verdediging mogen stellen aan de volledigheid van een procesdossier. Het College wil daarom benadrukken dat de beslissing of en, zo ja, in welke mate het nodig is om bepaalde slachtoffergegevens openbaar te maken afhankelijk is van de feiten en omstandigheden van het geval.

Is het nodig om gegevens te verwijderen uit een stuk dat als processtuk is aangemerkt, dan zal gebruik moeten worden gemaakt van de procedure als omschreven in artikel 149b Sv. Geconstateerd wordt dat in de nota van toelichting niet wordt verwezen naar deze bepaling op grond waarvan de officier van justitie bevoegd is bij de rechter-commissaris een machtiging te vorderen om voeging van bepaalde stukken of gedeelten daarvan bij de processtukken achterwege te mogen laten als hij dat het oog op de in artikel 187d Sv genoemde belangen noodzakelijk acht. Dit kunnen ook slachtoffergegevens betreffen. Een van de in artikel 187d Sv genoemde belangen is dat een getuige ernstige overlast zal ondervinden. De meeste slachtoffers zijn ook getuige, en voor zover ze dat niet zijn acht het College het wenselijk om artikel 187d Sv zo te interpreteren dat de bepaling kan worden toegepast als er een gegrond vermoeden bestaat dat het slachtoffer ernstige overlast zal ondervinden. Hieruit volgt dat het mogelijk is slachtoffergegevens in processtukken en zelfs slachtoffergegevens die op zichzelf redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen buiten het procesdossier kunnen worden gehouden, maar ook dat hier alleen in uitzonderingsgevallen ruimte voor is.

In aanvulling op de voorgestelde weglating van adresgegevens van het slachtoffer uit processen-verbaal en stukken van het openbaar ministerie, wil het College in overweging meegeven om de wettelijke regeling over de identificatie van getuigen en deskundigen die door de rechter worden gehoord aan te passen. Dit is ook in het belang van slachtoffers, die immers kunnen worden gehoord als getuigen. Worden getuigen en deskundigen gehoord door de rechter-commissaris, dan dient de rechter-commissaris de identiteit van de getuigen en deskundigen vast te stellen door te vragen naar de naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, het adres waarop hij in de basisregistratie personen is ingeschreven en het adres van de feitelijke verblijfplaats (artikel 190 lid 1 i.c.m. artikel 27a lid 1 Sv). Diezelfde identificatieprocedure dient te worden gevolgd door de zittingsrechter tijdens de openbare terechtzitting (artikel 290 lid 1 i.c.m. artikel 27a lid 1 Sv). Wijziging van de identificatieprocedure – bijvoorbeeld door gebruik te maken van een identificatiebewijs – is een eenvoudige maatregel om niet alleen de privacy van het slachtoffer, maar de privacy van alle getuigen en deskundigen te beschermen.

Uitvoeringsconsequenties

In de nota van toelichting worden de verwachte uitvoeringsconsequenties van het voorliggende Besluit, zoals deze op een eerder moment al aan de minister kenbaar is gemaakt, beschreven. Deze inschatting is nog steeds adequaat. De verwachting is inderdaad dat de uitvoering van artikel 149a lid 3 Sv en de voorliggende algemene maatregel van bestuur leidt tot eenmalige kosten van € 28.500,- met name vanwege de opleiding, het opstellen van werkinstructies en het verzorgen van interne communicatie. Verder zijn er jaarlijks (naar

verwachting incidentele) gevallen waarin op de terechtzitting blijkt dat de niet in het procesdossier vermelde slachtoffergegevens door de rechter alsnog van belang worden geacht voor de beslissingen die hij moet nemen. In dergelijke gevallen dienen de betreffende gegevens alsnog onverwijld door de officier van justitie te worden verstrekt. De officier van justitie zou deze gegevens eventueel direct ter zitting (mondeling) kunnen verstrekken. Dit sluit aan bij de praktische werkwijze die in de nota van toelichting (p. 7) wordt genoemd. Het is vervolgens aan de rechter of deze toestaat dat de (mondeling) aangevulde gegevens door de griffier worden opgenomen in het proces-verbaal van de zitting. Mocht de rechter deze informatie apart schriftelijk aangeleverd willen krijgen, bijvoorbeeld middels een aanvullend proces-verbaal, dan kan dit leiden tot enige administratieve lasten voor het OM. Over de wijze waarop het OM de aanvullende gegevens overhandigt aan de rechter moeten nog nadere afspraken worden gemaakt. Vooralsnog wordt ingeschat dat de plicht tot het alsnog (onverwijld) verstrekken van benodigde slachtoffergegevens aan de rechter niet tot zodanige meerkosten zal leiden dat het OM hiervoor een beroep op compensatie moet doen.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal