

Advies over de aard, inhoud en reikwijdte van een eventuele volkenrechtelijke verplichting tot het verschaffen van toegang tot het CABR tegen de achtergrond van de uitspraak van de ABRvS van 24 december 2019

*Marianne Hirsch Ballin, hoogleraar Straf- en strafprocesrecht VU Amsterdam*  
24 maart 2020

## 1. Inleiding

Bij brief van 21 februari 2020 vroeg u mij, u te adviseren over de volkenrechtelijke aspecten als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4453). Deze procedure heeft betrekking op het verzoek van de Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden (hierna: SOO) aan de rijksarchivaris om raadpleging van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (hierna: CABR) om daarin namen te verifiëren en achterhalen van personen die in de jaren 1943 en 1944 bij de Nederlandse concentratiekampen werkzaam zijn geweest en na raadpleging deze namen vertrouwelijk door te geven aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM) met het verzoek namens de nog in leven zijnde oorlogsslachtoffers aan het OM om alsnog vervolging in te stellen tegen de nog levende kampbewaarders en, bij een beslissing tot niet-vervolgung, een klacht als bedoeld in artikel 12 Sv in te dienen. U heeft mij daarbij de volgende twee vragen voorgelegd<sup>1</sup>:

- “1. Wat is de aard, inhoud en reikwijdte van de volkenrechtelijke verplichting in relatie tot slachtofferrechten?”*
- 2. Wat kan er gezegd worden over het eventuele spanningsveld tussen de volkenrechtelijke verplichting en de privacy van de personen van wie de persoonsgegevens worden verwerkt?”*

*Bij de beantwoording van deze vragen verzoek ik u in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheden van slachtoffers om het OM te benaderen met een verzoek tot strafvervolgung over te gaan en het voeren van een procedure op grond van art. 12 Sv, indien het OM daar niet toe overgaat.”*

Hierna zal ik eerst het antwoord op deze vragen kort uiteenzetten. Daarna zal ik deze antwoorden nader toelichten door in te gaan op de aard, inhoud en reikwijdte van de betreffende volkenrechtelijke verplichting (par. 3.1), de inhoud van en relatie tot slachtofferrechten (3.2), een toelichting op de procedure ex artikel 12 Sv (4.1), de relatie van de procedure ex artikel 12 Sv tot de bevindingen uit par. 3 (par. 4.2) en, tot slot, de verhouding van de volkenrechtelijke verplichting, de slachtofferrechten en het recht op privacy van de personen van wie de persoonsgegevens worden verwerkt (par. 5).

In algemene zin merk ik op dat de verschillende aan de voorgelegde vragen ten grondslag liggende onderwerpen en leerstukken omvangrijk zijn en vele facetten kennen. Binnen de reikwijdte van dit advies behandel ik deze onderwerpen dan ook niet uitputtend, maar slechts voor zover dat relevante inzichten oplevert voor de beantwoording van de voorgelegde vragen.

<sup>1</sup> Bij e-mail van 17 februari 2020 van [REDACTED].

## 2. Beantwoording van de vragen

### 1. Wat is de aard, inhoud en reikwijdte van de volkenrechtelijke verplichting in relatie tot slachtofferrechten?

De volkenrechtelijke verplichting in relatie tot het misdrijf genocide (en andere zogenaamde *core crimes* als misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven) houdt in dat staten zich moeten inspannen dat deze misdrijven niet onbestraft blijven. Dat betekent dat zij:

- verplicht zijn te voorzien in doeltreffende strafbaarstelling en straffen;
- rechtsmacht te vestigen voor de berechting;
- de verdachten te vervolgen en te berechten (onder meer door het instellen van effectief en eerlijk onderzoek), dan wel uit te leveren aan een andere staat die zijn rechtsmacht wil uitoefenen.

Het betreft een verplichting met een *ius cogens* karakter. Dat betekent dat staten reeds op grond van het internationale recht verplicht zijn te bewerkstelligen dat deze misdrijven niet onbestraft blijven. Voor Nederland, die zowel het Genocideverdrag als het Statuut van Rome en andere voor deze verplichting relevante verdragen heeft geratificeerd, vloeit deze verplichting bovendien voort uit het rechtstreeks bindende verdragsrecht. Deze verplichting is absoluut. Het verbod op terugwerkende kracht is niet aan de orde, omdat de strafbaarheid van de feiten niet afhankelijk is van de totstandkoming van de verdragen.

Uit het samenstel van deze verzwaarde verplichting op staten om straffeloosheid voor *core crimes* tegen te gaan in relatie tot het internationaal en nationaal algemeen erkende recht van het slachtoffer op toegang tot 'gerechtigheid', in het bijzonder voor slachtoffers van *core crimes*, kan een verplichting worden afgeleid voor de Staat aan het *slachtoffer* voldoende informatie beschikbaar te stellen die betrekking heeft op de waarheidsvinding inzake de misdrijven waarvan hij slachtoffer is geworden en op de vervolging en de berechting van de voor die misdrijven verantwoordelijke personen. Het gaat er daarbij ook om dat het slachtoffer over voldoende informatie beschikt ten behoeve van de uitoefening van de aan hem toekomende rechten. Daaronder moet worden begrepen het recht om zich te beklagen over het uitblijven van vervolging van strafbare feiten waarvan hij slachtoffer is geworden.

De Nederlandse beklagprocedure ex artikel 12 Sv is een fundamenteel controlemechanisme in het Nederlandse stelsel van strafvordering op de uitoefening van het vervolgingsmonopolie door het openbaar ministerie op basis van het opportuniteitsbeginsel. Het is daarnaast (in toenemende mate) een belangrijk mechanisme voor slachtoffers om 'gerechtigheid' ten aanzien van de misdrijven waarvan zij slachtoffer zijn geworden te bereiken. Een en ander geldt te meer voor slachtoffers van *core crimes*. De inspanningsverplichting van de Staat behelst daarom ook de verplichting te bewerkstelligen dat het slachtoffer *voldoende informatie* krijgt om te kunnen beoordelen of een klacht tegen de beslissing tot niet-vervolging wordt ingediend.

2. Wat kan er gezegd worden over het eventuele spanningsveld tussen de volkenrechtelijke verplichting en de privacy van de personen van wie de persoonsgegevens worden verwerkt?

Op grond van de EU-Richtlijn 2012/29/EU, artikel 51ac lid 3 Sv en de rechtspraak van het EHRM op grond van artikel 2 en 3 EVRM volgt dat aan *slachtoffers* 'voldoende informatie' ter beschikking moet worden gesteld om te beslissen over het indienen van een klacht ex artikel 12 Sv. Daarbij kan het onder meer gaan om de informatie die zich in het CABR bevindt. Dit betekent echter niet dat het slachtoffer zonder meer alle in het dossier aanwezige informatie dient te ontvangen. Het internationale en nationale (slachtoffer)recht geeft ruimte bij de beoordeling welke informatie aan het slachtoffer wordt verstrekt, het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere belangen (zoals het opsporingsbelang) te betrekken. Het gaat in het onderhavige geval aldus om een afweging tussen enerzijds het belang van het slachtoffer bij toegang tot die informatie ten behoeve van de bescherming van zijn legitieme belangen en de waarborging van efficiënte toegang tot de procedure en, anderzijds, het belang van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte en eventuele andere betrokkenen.

Voor de reikwijdte van het (fundamentele, maar niet absolute) recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is het op het CABR toepasselijke privacyrecht van belang (in het bijzonder de beperkingen die de minister aan de openbaarheid heeft gesteld als bedoeld in de Archiefwet en de AVG en UAVG). Ook dit privacyrecht biedt de ruimte een afweging te maken tussen enerzijds de op de Staat rustende volkenrechtelijke verplichting in relatie tot *core crimes* en de eerbiediging van slachtofferrechten en anderzijds de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Voor de invulling van die afweging is het volgende van belang:

1. Het volkenrecht verplicht de Staat niet aan (een stichting die de belangen behartigt van) slachtoffers in algemene zin inzage te verschaffen in het CABR. Dat neemt niet weg dat de Staat vanwege de volkenrechtelijke verplichting in relatie tot *core crimes* en gelet op de inhoud van slachtofferrechten, zoveel mogelijk dient te faciliteren dat het slachtoffer beschikt over informatie die betrekking heeft op de misdrijven waarvan hij slachtoffer is geworden. Het gaat er daarbij om dat het slachtoffer voldoende informatie ontvangt om zijn legitieme belangen te behartigen (waaronder in algemene zin het bereiken van 'gerechtigheid' en meer specifiek het verzoeken om strafrechtelijke vervolging en/of het indienen van een klacht op grond van artikel 12 Sv).
2. Dat betekent in ieder geval dat toegang moet worden verschaft aan het slachtoffer dat verzoekt om informatie aanwezig in het CABR dat betrekking heeft op een met naam genoemde persoon in verband met het voorbereiden van een verzoek om strafvervolging en/of een artikel 12-klacht. Dat in een dergelijke situatie ontheffing op het verbod om raadpleging kan worden verleend is naar aanleiding van de casus van Klaas-Carel Faber ook reeds vastgesteld door de toenmalig staatssecretaris van OCW (zie *Kamerstukken II* 2011-12, 33 000 VIII, nr. 60).
3. De onder 1 bedoelde verplichting en de rol van de beklagprocedure als controlemechanisme, lijken echter ook te betekenen dat slachtoffers in staat moeten worden gesteld te onderzoeken of de Staat heeft voldaan aan zijn volkenrechtelijke verplichting straffeloosheid voor *core crimes* te voorkomen. Tegelijkertijd geldt (zie de in

par. 4.2 besproken materiële vereisten) dat de afweging welke stukken aan het slachtoffer worden verstrekt zodat hij over ‘voldoende informatie’ beschikt, wordt ingekaderd door het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De verstrekking van ‘voldoende’ informatie is aldus een ondergrens. Het verstrekken van *meer* dan voldoende informatie aan het slachtoffer kan resulteren in een ongerechtvaardigde beperking op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (de bovengrens). Mede gelet op de omvang van het CABR en het aantal personen – voor zover in leven bovendien op hoge leeftijd – wier persoonsgegevens in het CABR worden verwerkt, dient aldus een werkwijze te worden gevonden voor een dergelijk onderzoek waarbij zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Daarvoor doe ik de volgende suggesties:

- Aan SOO zou kunnen worden verzocht zo specifiek mogelijk te kennen te geven welke slachtoffers van welke misdrijven een dergelijk onderzoek wensen en, waar mogelijk, de namen van personen van wie de vervolging wordt verlangd.
- De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek ligt, mede gelet op de aard van de gegevens, in beginsel bij het openbaar ministerie en de politie. Het verdient aanbeveling ook in het onderhavige bijzondere geval het onderzoek op basis van het gespecificeerde verzoek van SOO neer te leggen bij een instantie of (daarvoor in te stellen) commissie waardoor de vertrouwelijkheid, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid zo goed mogelijk kan worden gewaarborgd. Doel van dat onderzoek is dan: vaststellen of toegang tot dossiers van personen moet worden verleend aan slachtoffers (of de Stichting die als gemachtigde van die slachtoffers optreedt), omdat uit dat onderzoek is gebleken dat die personen nog in leven zijn en dat zij kunnen worden aangemerkt als verdachten van de misdrijven die hebben geleid tot het slachtofferschap van de verzoekers.
- In beginsel geldt de onder 3 genoemde verplichting tot het verschaffen van informatie zowel ten aanzien van dossiers van (concrete) overleden verdachten als voor verdachten die nog in leven zijn en, eveneens, voor zowel verdachten die zijn vervolgd en berecht als verdachten die niet zijn vervolgd en berecht. Slachtoffers moeten immers over voldoende informatie kunnen beschikken om te kunnen beoordelen of zij gebruik willen maken van hun beklagrecht. Om het te verrichten onderzoek ook praktisch uitvoerbaar te houden binnen een redelijke termijn, zou gedacht kunnen worden aan een werkwijze waarbij eerst wordt uitgezocht wie van de in het CABR aanwezige personen nog in leven is en het dossieronderzoek te beperken tot die categorie.

### 3. Volkenrechtelijke verplichting

#### 3.1. Aard, inhoud en reikwijdte van de volkenrechtelijke verplichting

##### *Aard*

Het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van Genocide van 1948<sup>2</sup> (hierna: het Genocideverdrag) is tot stand gekomen na een verklaring van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in reactie op de verschrikkingen van de Holocaust tijdens WOII. De Algemene Vergadering kwam tot de gezamenlijke verklaring dat genocide wordt beschouwd als een misdrijf krachtens internationaal recht dat in strijd is met de geest en de doelstellingen van de Verenigde Naties en wordt veroordeeld door de beschaafde wereld. Het Genocideverdrag is gestoeld op dit uitgangspunt. Artikel I van het Verdrag bepaalt dan ook dat genocide, ongeacht of het feit in vredes- dan wel in oorlogstijd wordt bedreven, een misdrijf is krachtens internationaal recht, welk misdrijf de Verdragsluitende partijen op zich nemen te voorkomen en te bestraffen.

In artikel II van het Genocideverdrag worden de specifieke handelingen<sup>3</sup> gedefinieerd als genocide wanneer deze worden gepleegd “met de bedoeling om een nationale, etnische, of godsdienstige groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen”. In Artikel III is bepaald dat niet alleen het misdrijf genocide strafbaar is, maar ook samenspanning om genocide te plegen, rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide, poging tot genocide en medeplichtigheid aan genocide.

In artikel V is de verplichting neergelegd voor de Verdragsluitende partijen “om, overeenkomstig hun onderscheiden grondwetten, de wetten af te kondigen, welke nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van dit Verdrag, en, in het bijzonder, voor de vaststelling van doeltreffende straffen voor hen die schuldig zijn aan genocide of enig ander in artikel III genoemd feit”. Voorts verplicht artikel VI de Verdragsluitende partijen ertoe eenieder die wordt beschuldigd van genocide of enig ander in artikel III genoemd feit te doen berechten “door een daartoe bevoegde rechtbank van de Staat binnen welks gebied het feit is gepleegd, of door een zodanige internationale strafrechter als daartoe bevoegd is [...]”.

Ook de Geneefse Conventies bevatten bepalingen die de verdragsluitende partijen ertoe verplichten grove schendingen van het verdrag (zoals moord, marteling en het opzettelijk veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel begaan tegen personen die worden beschermd door de conventies) op doeltreffende wijze strafbaar te stellen en personen die grove schendingen van het verdrag hebben begaan op te sporen en voor het eigen gerecht te brengen, dan wel uit te leveren aan een andere bij de vervolging belanghebbende Verdragspartij.<sup>4</sup> Verder kan nog worden gewezen op het VN Verdrag tegen foltering en andere, wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (1984). Ook hier gaat het om een verplichting tot

---

<sup>2</sup> *Trb.* 1960, 32

<sup>3</sup> Het gaat om: “a) het doden van leden van de groep; b) het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel aan leden van de groep; c) het opzettelijk aan de groep opleggen van levensvoorwaarden die gericht zijn op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging; d) het nemen van maatregelen, bedoeld om geboorten binnen de groep te voorkomen; e) het gewelddadig overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.”

<sup>4</sup> Zie in het bijzonder artikel 146 en 147 van de Vierde Conventie betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd *Trb.* 1951, 75.

strafbaarstelling, het uitoefenen van rechtsmacht en het instellen van een onderzoek.<sup>5</sup> Tot slot kent het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijningen (2006) een verplichting tot strafbaarstelling en het onderzoeken en voor het gerecht brengen van de verantwoordelijken.<sup>6</sup>

Het misdrijf genocide wordt beschouwd als een misdrijf van de ergste soort. De pleger van genocide heeft niet tot doel slachtoffers te onderwerpen, maar hen te vernietigen als mensen.<sup>7</sup> Het gaat om de zwaarste schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Genocide schendt op een dusdanige wijze universele normen, dat dit misdrijf de internationale gemeenschap in haar geheel aangaat.<sup>8</sup> Het gaat daarom om een norm met een *ius cogens*<sup>9</sup> karakter in het internationale recht, zodat individuen verantwoordelijk kunnen worden gehouden ook zonder strafbaarstelling in het nationale recht.<sup>10</sup> Behalve aan genocide wordt dit karakter ook toegeschreven aan (in ieder geval) andere 'misdrijven tegen de menselijkheid' en 'oorlogsmisdrijven'. Deze misdrijven worden gerekend tot de categorie van 'internationale misdrijven'. Van andere internationale misdrijven (een bredere categorie) worden de misdrijven genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven onderscheiden door ze aan te duiden met de term '*core crimes*'.<sup>11</sup>

Ter versteviging van de erkenning van genocide als internationaal misdrijf en *core crimes* hebben staten het Genocideverdrag gesloten, dat verplicht tot strafbaarstelling en berechting of uitlevering. Deze verplichtingen dienen zoveel mogelijk te bewerkstelligen dat niemand die zich schuldig heeft gemaakt aan deze misdrijven straffeloos zal blijven. Die verplichtingen vloeien aldus zowel rechtstreeks voort uit het *ius cogens* karakter van deze misdrijven als uit de verdragen die staten aan deze verplichtingen binden. Het onder alle omstandigheden voorkomen van straffeloosheid voor deze *core crimes* betekent onder meer ook dat verjaring en immuniteiten geen rol spelen en staten universele jurisdictie kunnen uitoefenen.<sup>12</sup>

Het voorgaande komt ook tot uitdrukking in het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof van 1998. Zo staat in de Preamble:

*"Bevestigend dat de ernstigste misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen niet onbestraft dienen te blijven en dat een doeltreffende vervolging daarvan verzekerd dient te worden door het treffen van maatregelen op nationaal niveau en door het versterken van internationale samenwerking,*

---

<sup>5</sup> Artikel 5 en 6 VN Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, *Trb.* 1985, 69.

<sup>6</sup> Artikel 3, 4, 6 en 7 *Trb.* 2008, 173.

<sup>7</sup> A. Cassese, *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press 2011, p. 11.

<sup>8</sup> M.A. Drumbl, 'A Hard Look at the Soft Theory of International Criminal Law', in L.N. Sadat and M.P. Scharf, *The Theory and Practice of International Criminal Law. Essays in Honor of M. Cherif Bassiouni*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2008, p. 3.

<sup>9</sup> Dat zijn normen van 'dwingend recht'. Dat betekent dat het gaat om normen waarvan niet mag worden afgeweken vanwege hun fundamentele karakter en die altijd gelden ongeacht of ze ook een basis hebben in bijvoorbeeld het nationale recht.

<sup>10</sup> M.C. Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2013, p. 60.

<sup>11</sup> M.C. Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2013, p. 142 en 147.

<sup>12</sup> M.C. Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2013, p. 142 en 236-238.

*Vastbesloten een einde te maken aan de straffeloosheid van de daders van deze misdrijven en daardoor bij te dragen aan het voorkomen van dergelijke misdrijven,*

*In herinnering brengend dat het de plicht is van elke Staat om zijn rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven, [...]"<sup>13</sup>*

Het Internationaal Strafhof heeft rechtsmacht ten aanzien van de ernstigste misdrijven die de internationale gemeenschap in haar geheel aangaan (genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, het misdrijf agressie).<sup>14</sup> Die rechtsmacht is evenwel uitdrukkelijk complementair aan die van staten.<sup>15</sup> Om die reden verplicht het Statuut de staten die de rechtsmacht van het Strafhof erkennen (waaronder Nederland) om ook en in de eerste plaats binnen de eigen jurisdictie straffeloosheid voor internationale misdrijven tegen te gaan.<sup>16</sup>

Slotom van het voorgaande is dat de volkenrechtelijke verplichting in relatie tot het misdrijf genocide (en andere *core crimes*) een verplichting met een *ius cogens* karakter is. Staten zijn reeds op grond van het internationale recht verplicht te bewerkstelligen dat deze misdrijven niet onbestraft blijven. Voor Nederland, dat zowel het Genocideverdrag als het Statuut van Rome en andere voor deze verplichting relevante verdragen (zoals hiervoor besproken) heeft geratificeerd, vloeit deze verplichting bovendien voort uit het verdragsrecht.<sup>17</sup> Deze verplichting is absoluut. Het verbod op terugwerkende kracht is niet aan de orde, omdat de strafbaarheid van de feiten niet afhankelijk is van de totstandkoming van de verdragen.

#### *Inhoud*

De volkenrechtelijke verplichting in relatie tot het misdrijf genocide (en andere *core crimes*) houdt een verplichting voor staten in om straffeloosheid tegen te gaan, in het bijzonder door:

- te voorzien in doeltreffende strafbaarstelling en straffen;
- rechtsmacht te vestigen voor de berechting van internationale misdrijven;
- personen die verdacht worden van internationale misdrijven te vervolgen en te berechten, dan wel uit te leveren aan een andere staat die zijn rechtsmacht wil uitoefenen (*aut dedere aut judicare*).

In Nederland geeft de Wet internationale misdrijven (WIM)<sup>18</sup> nader invulling aan deze verplichting.<sup>19</sup> Deze wet voorziet in de strafbaarstelling van de internationale misdrijven zoals ook opgenomen in het

---

<sup>13</sup> Preambule Statuut van Rome, *Trb.* 2000, 120.

<sup>14</sup> Artikel 5 Statuut van Rome.

<sup>15</sup> Preambule en artikel 1 Statuut van Rome.

<sup>16</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2001/2002, 28 337, nr. 3, p. 2 en 4.

<sup>17</sup> Vgl. M.C. Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2013, p. 496-497.

<sup>18</sup> *Stb.* 2003, 270.

<sup>19</sup> Deze wet heft de eerdere Uitvoeringswet genocideverdrag en de Uitvoeringswet folteringsverdrag op. Ook is een deel van de Wet Oorlogsstrafrecht overgeheveld naar deze wet.

Statuut van Rome, voorziet in ruime extraterritoriale jurisdictie (deels gebaseerd op het universaliteitsbeginsel) ter zake van deze misdrijven en sluit verjaring uit.<sup>20</sup>

De verplichting tot het uitoefenen van rechtsmacht moet, tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat staten zich op grond van een *ius cogens* norm verbinden tot het tegengaan van straffeloosheid voor *core crimes*, worden begrepen als een, in vergelijking met andere ernstige misdrijven, verzwaarde inspanningsverplichting om de berechting van personen die verdacht worden van dergelijke misdrijven te bewerkstelligen.<sup>21</sup> Dat omvat aldus ook het op doeltreffende wijze verrichten van onderzoek ten behoeve van de materiële waarheidsvinding. Een nadere invulling van deze inspanningsverplichting kan worden gevonden in de Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (A/RES/60/147) inzake *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* van 2005 (hierna: VN-Resolutie 60/147). Het betreft een aanbeveling aan de lidstaten van de VN om deze basisprincipes en richtlijnen in aanmerking te nemen, het waarborgen ervan te bevorderen en onder de aandacht te brengen van eenieder die het aangaat, in het bijzonder overheidsinstanties. In artikel 4 van deze VN-Resolutie 60/147 is neergelegd dat in het geval van internationale misdrijven, staten verplicht zijn hiernaar onderzoek te verrichten, bij voldoende bewijs over te gaan tot strafrechtelijke vervolging van de verdachte en, bij een vaststelling van schuld, over te gaan tot strafoplegging. In artikel 3 is voorts de reikwijdte van de verplichting tot het onderzoeken van schendingen van de internationale mensenrechten en het internationale humanitaire recht uitgelegd als een verplichting tot effectief, spoedig, grondig en onafhankelijk onderzoek en, waar passend, het nemen van maatregelen tegen de verantwoordelijken voor deze schendingen overeenkomstig het nationale en internationale recht.

Uit het verdragsrecht zijn geen kwalitatieve criteria af te leiden wat betreft de verplichting tot berechting. De inhoud van die verplichting moet dan ook vooral worden begrepen tegen de achtergrond van het karakter ervan: het voorkomen van straffeloosheid voor deze misdrijven. Het lijkt in ieder geval te gaan om het vereiste van effectieve en eerlijke vervolging.<sup>22</sup>

Over de verplichting tot vervolging schreef de International Law Commission in 2014 voorts het volgende:

" (17) *Basic Elements of the obligation to extradite or prosecute to be included in national legislation*"

*The effective fulfilment of the obligation to extradite or prosecute requires undertaking necessary national measures to criminalize the relevant offences, establishing jurisdiction over the offences and the person present in the territory of the State, investigating or undertaking primary inquiry, apprehending the suspect, and submitting the case to the prosecuting*

---

<sup>20</sup> Resp. artt. 3 e.v., art. 2 en art. 13 WIM.

<sup>21</sup> Vgl. C. Soler, *The Global Prosecution of Core Crimes under International Law*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2019, p. 112.

<sup>22</sup> M.C. Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2013, p. 498-499. Bassiouni doet ook de aanbeveling te komen tot een internationale standaard voor de wijze waarop staten invulling dienen te geven aan hun verplichting 'aut dedere aut judicare', waaronder standaarden voor effectieve vervolging en vervolging 'te goeder trouw' (zie p. 531).



*authorities (which may or may not result in the institution of proceedings) or extraditing, if an extradition request is made by another State with the necessary jurisdiction and capability to prosecute the suspect.*"<sup>23</sup>

Aan het arrest van het Internationaal Gerechtshof van 20 juli 2012 in de zaak '*Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*'<sup>24</sup>, zijn de meest concrete inhoudelijke aanknopingspunten wat betreft de verplichting tot berechting te ontlelen. In haar rapport heeft de International Law Commission op basis van dit arrest de eisen die gelden voor het instellen van (opsporings)onderzoek en de verplichting tot het instellen van vervolging geconcretiseerd. Voor de verplichting tot het instellen van een (opsporings)onderzoek geldt het volgende:

*"As a general rule, the obligation to investigate must be interpreted in light of the object and purpose of the applicable treaty, which is to make more effective the fight against impunity.*

*The obligation is intended to corroborate the suspicions regarding the person in question. The starting point is the establishment of the relevant facts, which is an essential stage in the process of the fight against impunity.*

*As soon as the authorities have reason to suspect that a person present in their territory may be responsible for acts subject to the obligation to extradite or prosecute, they must investigate. The preliminary inquiry must immediately be initiated. This point is reached, at the latest, when the first complaint is filed against the person, at which stage the establishment of the facts becomes imperative.*

*However, simply questioning the suspect in order to establish his/her identity and inform him/her of the charges cannot be regarded as performance of the obligation to conduct a preliminary inquiry.*

*The inquiry is to be conducted by the authorities who have the task of drawing up a case file and collecting facts and evidence (for example, documents and witness statements relating to the events at issue and to the suspect's possible involvement). These authorities are those of the State where the alleged crime was committed or of any other State where complaints have been filed in relation to the case. In order to fulfil its obligation to conduct a preliminary inquiry, the State in whose territory the suspect is present should seek cooperation of the authorities of the aforementioned States.*"<sup>25</sup>

Wat betreft de verplichting tot het instellen van vervolging gaat het om een verplichting om de zaak ter beschikking te stellen aan de vervolgende autoriteiten. Het gaat dus niet om een verplichting tot het instellen van vervolging: die beslissing is aan de voor vervolging verantwoordelijke autoriteiten.

---

<sup>23</sup> 'The Obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut judicare*)', Final Report of the International Law Commission 2014, beschikbaar via: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7\\_6\\_2014.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf), p. 8.

<sup>24</sup> *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, I.C.J. Reports, p. 422.

<sup>25</sup> 'The Obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut judicare*)', Final Report of the International Law Commission 2014, beschikbaar via: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7\\_6\\_2014.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf), p.9.

Voorts dient de beslissing over de vervolging zo spoedig mogelijk te worden genomen en in ieder geval op zo'n termijn dat het niet leidt tot onrechtvaardigheid.<sup>26</sup>

Ik merk in dit verband ten slotte op dat de jurisprudentie van het EVRM inzake de positieve (procedurele) verplichting ex artikel 2 EVRM (het recht op leven) en artikel 3 EVRM (het verbod op foltering en op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen) om schendingen van deze rechten adequaat te onderzoeken en de verantwoordelijken strafrechtelijk te vervolgen en te bestraffen, voor Nederland nadere invulling zou kunnen geven aan de inhoudelijke aspecten van de volkenrechtelijke verplichting tot berechting van internationale misdrijven.<sup>27</sup> Op grond van de jurisprudentie van het EHRM kan worden vastgesteld dat die verplichting inhoudt dat de autoriteiten de redelijkerwijs mogelijke stappen moeten zetten om bewijs te vergaren over de schendingen van artikel 2 of artikel 3 EVRM op grond waarvan het mogelijk is te komen tot een oordeel over de schuld of onschuld van verdachten. Het onderzoek, en de daaropvolgende vervolging, moet aldus adequaat zijn.<sup>28</sup>

#### *Reikwijdte*

De hiervoor besproken volkenrechtelijke verplichting betreft een (inspannings)verplichting die rust op staten en, in het verlengde daarvan, de voor de strafrechtelijke opsporing en vervolging verantwoordelijke autoriteiten.

#### *Tussenconclusie*

De volkenrechtelijke verplichting in relatie tot het misdrijf genocide (en andere *core crimes*) is een verplichting met een *ius cogens* karakter. Dat betekent dat staten reeds op grond van het internationale recht verplicht zijn te bewerkstelligen dat deze misdrijven niet onbestraft blijven. Voor Nederland, dat zowel het Genocideverdrag als het Statuut van Rome en andere voor deze verplichting relevante verdragen (zoals hiervoor besproken) heeft geratificeerd, vloeit deze verplichting bovendien voort uit het rechtstreeks bindende verdragsrecht.

De verplichting tot berechting in de eigen staat heeft geen nadere invulling gekregen in de relevante verdragen. Uit de literatuur en de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof en tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het EHRM inzake het recht op leven, kan niettemin worden afgeleid dat het gaat om het met zoveel mogelijk voortvarendheid instellen van een adequaat (dat wil zeggen zowel effectief als eerlijk) onderzoek op grond waarvan op adequate en eerlijke wijze over de schuld of onschuld van de van internationale misdrijven verdachte personen kan worden beslist. Het gaat bovendien niet om een verplichting tot het instellen van vervolging, maar om een verplichting de

---

<sup>26</sup> 'The Obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut judicare*)', Final Report of the International Law Commission 2014, beschikbaar via: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7\\_6\\_2014.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf), p.10.

<sup>27</sup> Vgl. M.F.H. Hirsch-Ballin, 'Uitbreiding van het EOM-mandaat: een positieve verplichting tot samenwerking bij terrorismebestrijding', *Strafblad* 2018, 56.

<sup>28</sup> Zie: EHRM 30 november 2004 (*Öneryildiz v. Turkey*), app. no. 48939/99, par. 96. EHRM (*Al-Skeini and others*) par. 166, EHRM 20 november 2014 (*Jaloud v. Nederland*), app. no. 47708/08, par. 186 en 200, EHRM 4 april 2017 (*Güzelyurtly and others v. Cyprus en Turkije*), app. no. 36925/07, par. 259 en EHRM 13 juni 2002 (*Assya Angelova v. Bulgaria*), app. no. 38361/97.

vervolgende autoriteiten tot het beslissen daarover in staat te stellen op grond van het aanwezige bewijs.<sup>29</sup>

Tegen de achtergrond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 december 2019 leidt het voorgaande tot de vraag wat de positie van slachtoffers is in relatie tot de verplichting voor de Staat om straffeloosheid voor *core crimes* tegen te gaan. Het gaat daarbij om de invulling die slachtofferrechten hebben gekregen in het internationale recht en in het bijzonder in relatie tot internationale misdrijven van de zwaarste categorie. In de volgende paragraaf wordt op die verhouding nader ingegaan. In paragraaf 4 wordt vervolgens besproken hoe een en ander weerslag kan krijgen in het Nederlandse stelsel van strafvordering, in bijzonder wat betreft de procedure op grond van artikel 12 Sv.

### 3.2. Slachtofferrechten in het internationale en nationale recht

#### *Wie is slachtoffer?*

In 1985 heeft de Algemene Vergadering een verklaring aangenomen inzake *Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (A/RES/40/34, hierna: VN-Resolutie 40/34). Deze verklaring definieert slachtoffers als personen die individueel of collectief schade hebben geleden, inclusief psychische of mentale schade, emotioneel leed, economisch verlies of substantiële veronachtzaming van hun fundamentele rechten, ten gevolge van handelen of nalaten in strijd met het strafrecht van de lidstaten. Een persoon wordt als slachtoffer beschouwd ook als de dader van de schending niet is geïdentificeerd, gearresteerd, vervolgd of veroordeeld. Voorts wordt onder slachtoffer ook verstaan, wanneer dat passend is en voor zover dat in overeenstemming is met het nationale recht, de naaste familie of afhankelijk van het directe slachtoffer en personen die hebben geleden bij het verlenen van bijstand aan slachtoffers of bij het voorkomen dat anderen slachtoffer werden.

In de (eerdergenoemde) VN-Resolutie 60/147 (onder 8) wordt een definitie van slachtoffers gegeven die overeenkomt met die van VN-Resolutie 40/34, zij het dat het hier gaat om slachtoffers van grove schendingen van internationaal mensenrecht of humanitair recht.

Voor Nederland is daarnaast de, ook in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) geïmplementeerde, EU-Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten van belang. Deze richtlijn definieert het slachtoffer als volgt:

- “i) een natuurlijk persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden;*
- ii) familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit en die schade hebben geleden als gevolg van het overlijden van die persoon.”<sup>30</sup>*

<sup>29</sup> Vgl. C. Soler, *The Global Prosecution of Core Crimes under International Law*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2019, p. 572.

<sup>30</sup> Artikel 1 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

De definitie van het slachtoffer in artikel 51a Sv komt hiermee overeen, maar voegt daaraan toe dat met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Daarmee valt SOO dus buiten de reikwijdte van het slachtofferbegrip.

#### *Welke rechten in relatie tot informatie?*

Beide VN-Resoluties inzake de rechten van slachtoffers betreffen voornamelijk het recht van slachtoffers op een 'remedy' en hebben tot doel dat slachtoffers gedegen worden geïnformeerd over hun rechtspositie en hun mogelijkheden om rechtsherstel te verkrijgen en zo goed mogelijk te worden bijgestaan. Ook het recht op informatie voor slachtoffers houdt vooral verband met het optimaal in staat stellen van slachtoffers om gebruik te maken van de aan hen toekomende rechtsmiddelen. Zo volgt uit VN-Resolutie 40/34 dat slachtoffers moeten worden geïnformeerd over hun rol en de reikwijdte, planning en voortgang van de procedures, in het bijzonder waar het gaat om ernstige strafbare feiten en het slachtoffer heeft verzocht om dergelijke informatie. VN-Resolutie 60/147 bepaalt voorts dat slachtoffers recht hebben op gelijke en effectieve toegang tot een rechtsgang (onder 3c), op alle relevante informatie met betrekking tot schendingen en mechanismen voor rechtsherstel (onder 11c) en dat adequate bijstand moet worden verleend aan slachtoffers die toegang zoeken tot een rechtsgang (onder 12c). Onder 24 is voorts bepaald dat slachtoffers en hun vertegenwoordigers toegang moeten krijgen tot informatie die betrekking heeft op de redenen waarom zij slachtoffer zijn geworden en die het mogelijk maken de waarheid naar boven te brengen over deze schendingen.

EU-Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten bepaalt dat het slachtoffer recht heeft op informatie die hem in staat stelt toegang te hebben tot de in de richtlijn opgenomen rechten (artikel 4). Het gaat daarbij om informatie die – kort gezegd - betrekking heeft op de mogelijkheden voor ondersteuning en bijstand en de beschikbare procedures en de werking ervan. Voorts bepaalt artikel 6 dat het slachtoffer recht heeft op informatie over zijn zaak, waarbij het gaat om: een beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen of de dader niet te vervolgen, het tijdstip en de plaats van de terechtzitting en de aard van de tenlastelegging, elke eindbeslissing in een strafzaak en informatie waaruit het slachtoffer kan opmaken wat de stand van zaken is van de strafprocedure. De betreffende informatie strekt zich uit tot (een samenvatting van) de motivering ervan, tenzij die motivering vertrouwelijk is.

Voorts bevat de Richtlijn een recht op toetsing van de beslissing tot niet-vervolg. In dat verband bepaalt de Richtlijn in artikel 11 lid 3:

*“De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer zonder onnodige vertraging in kennis wordt gesteld van zijn recht om voldoende informatie te ontvangen, en dat hij op zijn verzoek voldoende informatie ontvangt om te kunnen beslissen of hij verzoekt om toetsing van een beslissing tot niet-vervolg.”*

Ten behoeve van de implementatie door de lidstaten is door de Europese Commissie een (juridisch niet bindend) 'Guidance Document' opgesteld. De reikwijdte van het bepaalde in artikel 11 wordt

hierin niet nader toegelicht. Wel blijkt uit dit document dat het recht op informatie in artikel 4 moet worden onderscheiden van het recht op kennisneming van processtukken. Het in de Richtlijn sterk gewaarborgde recht op informatie heeft betrekking op het zo goed mogelijk (proactief) informeren van het slachtoffer over zijn rechten en de voor hem relevante procedures. Dat betekent ook dat autoriteiten het slachtoffer gedurende procedures zo goed mogelijk op de hoogte houden van hetgeen daarin gebeurt en van de voortgang ervan. Dat betreft echter geen verplichting tot kennisgeving van processtukken.<sup>31</sup> Over het in artikel 11 gewaarborgde recht in verband met het indienen van een klacht over een beslissing tot niet-vervolg, stelt het Guidance Document dat dit recht niet effectief is indien het slachtoffer geen kennis kan nemen van de feiten die hebben geleid tot een dergelijke beslissing. Het gaat er daarbij in ieder geval om dat de beslissing wordt gemotiveerd en dat aan het slachtoffer daarmee en zo nodig in aanvulling daarop 'voldoende informatie' wordt verschaft om te beslissen over het indienen van een klacht tegen de beslissing tot niet-vervolg.<sup>32</sup>

Ten slotte kan nog worden gewezen op de aanbeveling van de Raad van Europa 'Recommendation on assistance to crime victims' van 2006. Ook de hierin aanbevolen rechten betreffen het recht op de informatie die relevant is voor hun zaken en voor de bescherming van hun belangen en de uitoefening van hun rechten. Uit de beschrijving van de inhoud van de informatie blijkt dat het gaat om informatie over de voor slachtoffers relevante procedures en hun rechten.<sup>33</sup>

Een en ander heeft in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering uitwerking gekregen in artikel 51ac Sv. Het recht op voldoende informatie om te kunnen beslissen of een slachtoffer beklag zal doen over iemands niet-vervolg, is in het Nederlandse recht gespecificeerd als informatie over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan of het niet vervolgen van een strafbaar feit (zie art. 51ac lid 1 onder a en b Sv). In artikel 51ac lid 3 is daartoe het volgende bepaald:

*"Het slachtoffer ontvangt op zijn verzoek als bedoeld in het tweede lid voldoende informatie om te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof als bedoeld in artikel 12. De mededelingen betreffende de informatie als bedoeld in het eerste lid, onder a en b omvatten naast de beslissing ten minste de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing."*

Het gaat daarbij aldus om het verstrekken van informatie over de beslissing, de motivering ervan en eventuele overige informatie, zodat het slachtoffer over voldoende informatie beschikt om te beslissen of hij beklag zal doen.

Slachtofferrechten in het strafrecht zijn, in het bijzonder in het afgelopen decennium, sterk tot ontwikkeling gekomen. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat in de (concept)voorstellen voor het

---

<sup>31</sup> DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU, December 2013, Ref Ares(2013)3763804 (hierna: Guidance Document), p. 15.

<sup>32</sup> Guidance Document, p. 19-20 en 31.

<sup>33</sup> Council of Europe, Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims, 14 juni 2006, artikel 6. Zie voorts (minder specifiek): Council of Europe, Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, 28 June 1985.

gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering wordt voorzien in een algemene bepaling dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Het slachtoffer krijgt daarmee een rol als procesdeelnemer met wiens belangen in elke fase van het strafproces rekening dient te worden gehouden.<sup>34</sup> De bepalingen in het conceptwetsvoorstel van het gemoderniseerde Wetboek die betrekking hebben op de slachtofferrechten zijn inhoudelijk gelijk aan de (recent geïmplementeerde) slachtofferrechten in het huidige wetboek.

Tot slot is ook de rechtspraak van het EHRM inzake de positieve verplichting ex artikel 2 EVRM richtinggevend wat betreft het recht op informatie voor slachtoffers. Uit die rechtspraak kan worden afgeleid dat aan de nabestaanden van het slachtoffer toegang tot informatie moet worden verleend voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun rechten.<sup>35</sup>

In paragraaf 4.2 ga ik nader in op deze rechtspraak.

#### *Tussenconclusie*

De erkenning van slachtofferrechten in het internationale recht en het nationale recht heeft primair betrekking op het recht op een 'remedy'; rechtsherstel en schadevergoeding. Wat betreft rechten die betrekking hebben op informatievoorziening, gaat het daarbij vooral om het zo goed mogelijk faciliteren van het slachtoffer om gebruik te maken van de hem of haar ter beschikking staande mogelijkheden en de behartiging van zijn belangen: het informeren over de rechten van het slachtoffer en de wijze waarop gebruik kan worden gemaakt van rechtsgangen en andere mechanismen die voorzien in een remedy of kunnen bijdragen aan rechtsherstel.

De EU-Richtlijn inzake minimumnormen voor slachtofferrechten voorziet ook in het recht om zich te beklagen tegen het uitblijven van vervolging en de aan het slachtoffer toekomende rechten ten behoeve van de uitoefening van dat beklagrecht. Het recht op informatie in dat verband heeft betrekking op het ontvangen van voldoende informatie om te beslissen over de uitoefening van het beklag, waarbij het in ieder geval gaat om de (gemotiveerde) beslissingen van autoriteiten tot niet-vervolging of het beëindigen van een onderzoek.

Uit het samenstel van de verzwaarde verplichting op staten om straffeloosheid voor *core crimes* tegen te gaan in relatie tot het internationaal en nationaal algemeen erkende recht van het slachtoffer op toegang tot 'gerechtigheid', in het bijzonder voor slachtoffers van *core crimes*, kan een verplichting worden afgeleid voor de Staat aan het *slachtoffer* voldoende informatie beschikbaar te stellen die betrekking heeft op de waarheidsvinding inzake de misdrijven waarvan hij slachtoffer is geworden en op de vervolging en de berechting van de voor die misdrijven verantwoordelijke personen.<sup>36</sup> Alhoewel

---

<sup>34</sup> Concept memorie van toelichting Boek 1 (beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/memorie-van-toelichting-vaststellingswet-boek-1-van-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering-strafvordering-in-het-algemeen>), p. 67-68.

<sup>35</sup> Zie o.a. EHRM 4 augustus 2001 app. no. 28883/95 (*McKerr v. Verenigd Koninkrijk*), par. 115, EHRM 30 maart 2016, app.no. 5878/08 (*Armani da Silva v. Verenigd Koninkrijk*), par. 235 en EHRM 15 mei 2017, app. no. 52391/99 (*Ramsahai e.a. v. Nederland*), par. 349.

<sup>36</sup> Vgl. C. Soler, *The Global Prosecution of Core Crimes under International Law*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2019, p. 571. Soler citeert hier onder meer Bassiouni: "a victim's right to access justice includes the State duty

op grond van het internationale recht geen absolute duidelijkheid is te verkrijgen over de reikwijdte van deze verplichting tot het verstrekken van informatie, lijkt dit recht – mede gelet op het recht op privacy van de betrokkenen; zie hierover verder paragraaf 5 – betrekking te hebben op informatie over het onderzoek naar en de vervolging van de misdrijven en de daarvoor verantwoordelijken waarvan, gelet op de definitie van het slachtoffer, concreet aanwijsbare personen slachtoffer zijn geworden. De reikwijdte van het recht krijgt verder invulling tegen de achtergrond dat het slachtoffer in staat moet stellen op adequate wijze gebruik te maken van de hem toekomende rechten, waaronder ook het recht een klacht in te dienen tegen het uitblijven van vervolging.

#### 4. Beklagerecht tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)

Uit het voorgaande vloeit voort dat aan de volkenrechtelijke verplichting die rust op staten en uit (internationaal erkende) rechten van slachtoffers op informatie, niet een verplichting kan volgen die zover reikt dat aan slachtoffers (of een stichting die hun belangen behartigt) ongericht inzage moet worden gegeven in het CABR. Wel lijkt een dergelijke verplichting te bestaan ten aanzien van slachtoffers waar het gaat om informatie aangaande de misdrijven waarvan zij slachtoffer zijn geworden en (het onderzoek naar) de personen die verdacht worden van die misdrijven. Daarbij is van belang dat het slachtoffer over voldoende informatie beschikt om de aan hem toekomende rechten uit te oefenen. In deze paragraaf ga ik in op de vraag wat dit betekent voor de informatie die aan het slachtoffer moet worden gegeven in verband met het indienen van een verzoek om over te gaan tot vervolging en, bij het uitblijven van vervolging, het indienen van een klaagschrift als bedoeld in artikel 12 Sv.

##### 4.1 Achtergrond en procedure artikel 12 Sv

Het in artikel 12 Sv neergelegde beklagrecht in het geval een strafbaar feit niet wordt vervolgd, de vervolging niet wordt voortgezet, of de vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking, komt toe aan de rechtstreeks belanghebbende. Onder het uitblijven van vervolging wordt ook begrepen de situatie dat voor de vervolging noodzakelijke opsporingsactiviteiten niet zijn verricht.<sup>37</sup> Artikel 12 lid 2 Sv bepaalt 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. Onder het begrip rechtstreeks benadeelde wordt in ieder geval het slachtoffer begrepen, maar het begrip is breder dan de definitie van het slachtoffer in artikel 51a Sv. De Hoge Raad oordeelde dat iemand die door het achterwege blijven van een strafvervolging is getroffen in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat, als belanghebbende kan worden beschouwd.<sup>38</sup> Het gaat aldus om personen of

---

to prosecute those responsible for human rights violations', which right emanated from the interpretation (by international human rights tribunals) of provisions within human rights treaties which establish a right to access to justice or to be heard and a right to an effective remedy."

<sup>37</sup> *Ibid.* en L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 25.

<sup>38</sup> HR 7 maart 1972, NJ 1973, 35 m.nt. A.L. Melai.

rechtspersonen die een 'bijzonder belang' hebben bij de vervolging.<sup>39</sup> Voor een rechtspersoon zal dit bijzondere belang moeten worden afgeleid uit de doelstelling en de feitelijke werkzaamheid van de rechtspersoon.<sup>40</sup>

Het beklagrecht is bedoeld als correctiemechanisme dat het uitvloeisel is van het aan onze strafrechtspleging ten grondslag gelegde opportuniteitsbeginsel en het beginsel dat het monopolie op strafvervolging bij het openbaar ministerie ligt (artikel 124 Wet RO). Het opportuniteitsbeginsel betekent dat de officier van justitie niet alleen beoordeelt of een veroordeling haalbaar is alvorens hij beslist over de vervolging, maar ook of de vervolging gewenst, opportuun, is (artikel 167 lid 2 en artikel 242 lid 2 Sv). Van (verdere) vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Voorts is de consequentie van het vervolgingsmonopolie dat een burger die meent dat een vervolging wel opportuun is, de zaak niet zelf aan de strafrechter kan voorleggen.<sup>41</sup> Ook daarom fungeert de beklagprocedure als correctiemechanisme. Het gaat aldus om de mogelijkheid de vrijheid die het OM toekomt in de afdoening, te corrigeren. Het betreft bovendien, tegen de achtergrond van de toegenomen aandacht voor slachtofferrechten, een modaliteit waardoor de belangen van slachtoffers (en andere rechtstreeks belanghebbenden) bij vervolging van de zaak voor de rechter erkenning krijgen.<sup>42</sup>

Het beklag moet schriftelijk worden gedaan bij het gerechtshof binnen het rechtsgebied waarbinnen de beslissing tot niet (verdere) vervolging is genomen of de strafbeschikking is uitgevaardigd. Als een dergelijke beslissing er niet is geweest, dan is het gerechtshof bevoegd binnen het rechtsgebied waar die beslissing had moeten worden genomen.<sup>43</sup> Er gelden verder geen vormvoorschriften voor het klaagschrift.

Nadat het klaagschrift is ontvangen draagt het gerechtshof de advocaat-generaal op schriftelijk verslag te doen (artikel 12a lid 2 Sv). Aan het indienen van een klaagschrift is een termijn verbonden in het geval dat het gaat om het uitvaardigen van een strafbeschikking (artikel 12k Sv) en indien het gaat om de uitvaardiging van een kennisgeving van niet verdere vervolging (artikel 12l lid 2 Sv).

Op grond van artikel 12f lid 2 Sv staat de voorzitter van het gerechtshof, behalve als de klager kennelijk niet ontvankelijk of het beklag kennelijk ongegrond is, de klager, alsmede hun advocaten of gemachtigden toe van de op de zaak betrekking hebbende stukken kennis te nemen indien daarom wordt verzocht. Bepaalde stukken kunnen van de kennisneming worden uitgezonderd, 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. Het gaat daarmee in het algemeen – in 2010 werd vastgesteld dat het beleid bij de verschillende gerechtshoven uiteenloopt – om het op verzoek verstrekken van het advies van de A-G, het ambtsbericht van het openbaar ministerie en een

---

<sup>39</sup> G.J.M. Corstens, M.J. Borgers en T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Kluwer 2018, XIII.6 en annotatie Melai bij NJ 1973, 35.

<sup>40</sup> G.J.M. Corstens, M.J. Borgers en T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Kluwer 2018, XIII.6.

<sup>41</sup> G.J.M. Corstens, M.J. Borgers en T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Kluwer 2018, XIII.6.

<sup>42</sup> L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 26.

<sup>43</sup> *Ibid.*



afschrift van/inzage in het dossier.<sup>44</sup> Van verstrekking van (stukken uit het) dossier kan worden afgezien in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de (gewezen) verdachte of andere in het dossier voorkomende personen. Voor de onderhavige situatie biedt dit recht op kennisneming echter geen uitkomst, nu het betrekking heeft op de situatie dat reeds een klacht is ingediend, terwijl de klager bovendien niet kennelijk niet ontvankelijk of de klacht kennelijk ongegrond wordt bevonden. Juist om die situatie te voorkomen, lijkt in het onderhavige geval reeds voorafgaand aan het verzoeken van vervolging en, bij een beslissing tot niet-vervolging, het indienen van een klaagschrift, inzage in de zich in het CABR bevindende dossiers te worden verlangd. In dat stadium en in die situatie lijkt, zoals hierna verder wordt toegelicht, toegang tot het onderliggende dossier slechts te kunnen worden verkregen door het slachtoffer via de route van artikel 51ac lid 3 Sv.

#### 4.2 Relatie tussen beklagprocedure, de volkenrechtelijke verplichting en slachtofferrechten

De procedure ex artikel 12 Strafvordering betreft aldus een in het Nederlands stelsel van strafvordering belangrijk controlemechanisme op het aan dit stelsel ten grondslag liggende opportuniteitsbeginsel en vervolgingsmonopolie. Bovendien wordt aan de beklagprocedure in toenemende mate belang toegekend als mechanisme dat dient ter versteviging van de rechten en de positie van het slachtoffer in het strafproces.<sup>45</sup> Ook in EU Richtlijn 2012/29/EU wordt de beklagprocedure als een essentieel instrument voor het slachtoffer gezien.

Gelet op de functie van de beklagprocedure als controlemechanisme, kan worden gesteld dat de mogelijkheden voor een adequate benutting van die procedure ook van belang zijn voor zowel de verzwaarde inspanningsverplichting voor de Staat om personen die verdacht worden van oorlogsmisdrijven te vervolgen en te berechten als, in verband daarmee, het recht van slachtoffers om optimaal gebruik te maken van de hun ter beschikking staande rechtsmiddelen. Oftewel: in het bijzonder waar het gaat om *core crimes* en het vermoeden van slachtoffers dat niet alle personen die verantwoordelijk zijn voor die *core crimes* zijn vervolgd en berecht, dient de Staat op zijn inspanningsverplichting te kunnen worden aangesproken, waarbij de procedure ex artikel 12 Sv een belangrijke waarborg is om het openbaar ministerie waar nodig te corrigeren. Die inspanningsverplichting heeft op grond van de internationaal en nationaal erkende slachtofferrechten nog verder kleur gekregen, in de zin dat het vanwege die slachtofferrechten is vereist dat het slachtoffer de informatie krijgt die nodig is om op geïnformeerde wijze te kunnen beoordelen of een klacht tegen de beslissing tot niet-vervolging wordt ingediend.

Vergelijk in dit verband ook de rechtspraak van het EHRM inzake de positieve verplichtingen van de Staat op grond van artikel 2 EVRM, bijvoorbeeld in de zaak *Hugh Jordan t. Verenigd Koninkrijk*:

*“However, a prompt response by the authorities in investigating a use of lethal force may generally be regarded as essential in maintaining public confidence in their adherence to the rule of law and in preventing any appearance of collusion in or tolerance of unlawful acts.*

<sup>44</sup> M.G. Doornbos, ‘Het verkrijgen van stukken in een 12 Sv-procedure’, *Strafblad* 2010, 144.

<sup>45</sup> Vgl. L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 54-55.

109. *For the same reasons, there must be a sufficient element of public scrutiny of the investigation or its results to secure accountability in practice as well as in theory. The degree of public scrutiny required may well vary from case to case. In all cases, however, the next-of-kin of the victim must be involved in the procedure to the extent necessary to safeguard his or her legitimate interests (see Güleç v. Turkey, cited above, p. 1733, § 82, where the father of the victim was not informed of the decisions not to prosecute; Öğür v. Turkey, cited above, § 92, where the family of the victim had no access to the investigation and court documents; Gül v. Turkey judgment, cited above, § 93).*<sup>46</sup>

Tegen de achtergrond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het verzoek van SOO dient aldus vervolgens te worden beoordeeld wat in het licht van de informatievoorziening nodig is om slachtoffers in staat te stellen op zinvolle wijze gebruik te maken van de beklagprocedure van artikel 12 Sv. Ik zal hiertoe zowel ingaan op de vereisten in het licht van de procedure ex artikel 12 Sv (de procedurele vereisten) als op het uitgangspunt dat het slachtoffer voldoende informatie moet hebben om hem in staat te stellen te beslissen over het indienen van een klacht ex artikel 12 Sv (materiële vereisten).

#### *Procedurele vereisten*

Zoals hiervoor is toegelicht is het klaagschrift ex artikel 12 Sv vormvrij. Gelet op de wijze waarop de beklagprocedure is ingericht op grond van artikel 12 e.v. Sv, zal het klaagschrift in ieder geval informatie moeten bevatten over het strafbare feit waarvoor de vervolging is uitgebleven en het bijzondere belang dat de klager – waarbij het ook kan gaan om een rechtspersoon gelet op zijn doelstelling en feitelijke werkzaamheden – heeft bij de vervolging ervan. De tekst van artikel 12 Sv vereist niet dat het klaagschrift ook informatie bevat over de persoon of personen wiens vervolging wordt gewenst. Artikel 12 Sv bepaalt immers dat kan worden geklaagd in het geval dat ‘een strafbaar feit niet wordt vervolgd’. Uit een recent onderzoek naar de werking van de artikel 12 Sv-procedure is gebleken dat verschillend wordt omgegaan met klachten die bijvoorbeeld betrekking hebben op het niet verrichten van onderzoek naar een strafbaar feit, zonder dat sprake is van identificeerbare verdachten.<sup>47</sup> Uit de concept-memorie van toelichting bij Boek 3 van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering kan evenwel worden afgeleid dat in het huidige recht het niet nodig is dat in het klaagschrift wordt geconcretiseerd van welke persoon of personen de vervolging wordt gewenst. Er kan ook worden geklaagd over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit.<sup>48</sup> Een ander is dan ook verduidelijkt in het voorstel voor het gemoderniseerde wetboek door te bepalen dat de rechtstreeks belanghebbende zich ook kan beklagen over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit.

<sup>46</sup> EHRM 4 mei 2001, app. no. 24746/94 (*Hugh Jordan t. Verenigd Koninkrijk*), par. 108-109.

<sup>47</sup> L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 56.

<sup>48</sup> Concept MvT Boek 3, p. 21. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/kamerstukken/2017/12/05/memorie-van-toelichting-vaststellingswet-boek-3-van-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering-beslissingen-omtrent-vervolging>.

Slotsom van het voorgaande is dat voor het verzoeken om strafvervolging bij het openbaar ministerie dan wel het beklagen over het uitblijven van opsporing of vervolging van strafbare feiten het niet noodzakelijk is dat hierbij informatie over concrete personen van wie de vervolging wordt verlangd, wordt gegeven.

#### *Materiële vereisten*

Het voorgaande neemt niet weg dat een klager, mede gelet op de omvang en het tijdsverloop van de betreffende misdrijven, erbij is gebaat zo concreet mogelijk te verzoeken waarom en, zo mogelijk, ten aanzien van wie de opsporing en/of vervolging wordt verlangd. Uit de in paragraaf 3.2 besproken slachtofferrechten kan een verplichting worden afgeleid het slachtoffer ten minste die informatie te verschaffen die hem in staat stelt een geïnformeerde beslissing te nemen over het indienen van een klacht tegen een beslissing tot niet-vervolging. Het gaat er daarbij om dat het slachtoffer over 'voldoende informatie' beschikt om te beslissen over het indienen van een klacht, waaronder in ieder geval, bij een beslissing tot niet-vervolging, een (zorgvuldige) motivering van die beslissing. Meer in algemene zin vloeit bovendien uit de versterkte positie van het slachtoffer in het internationale en het nationale recht voort dat het slachtoffer, binnen redelijke grenzen (zie daarover hierna), zoveel mogelijk moet worden gefaciliteerd bij het benutten van de aan hem toekomende rechtsmiddelen en het realiseren van 'gerechtigheid' in verband met de strafbare feiten waarvan hij slachtoffer is geworden. Dat geldt, als gezegd, te meer voor slachtoffers van *core crimes* ten aanzien waarvan voor staten sprake is van een verzwaarde inspanningsverplichting straffeloosheid te voorkomen.

In relatie tot het verzoek van de SOO komt daarbij de vraag op of dat moet betekenen dat inzage wordt verschaft in het CABR om zelfstandig te kunnen beoordelen of sprake is van een situatie waarin personen die misdrijven jegens het slachtoffer hebben gepleegd niet zijn vervolgd. Hierbij dient te worden vooropgesteld dat de Stichting niet kan worden gelijkgesteld met het slachtoffer. De SOO voldoet weliswaar waarschijnlijk aan het vereiste van 'rechtstreeks belanghebbende' als bedoeld in artikel 12 Sv, maar betreft geen slachtoffer (gelet op de daarvoor geldende definitie in het internationale en nationale recht; zie par. 3.1) aan wie bedoelde rechten toekomen. Het hiernavolgende geldt dan ook alleen indien SOO optreedt als de gemachtigde van personen die kunnen worden aangemerkt als slachtoffer in de zin van artikel 51a Sv (vgl. artikel 51c lid 1 Sv).

Daarnaast is van belang dat het hier gaat om een bijzondere situatie waarop de bepalingen in Strafvordering niet zijn toegesneden. Het gaat om de in het CABR opgeslagen dossiers die betrekking hebben op personen die zijn onderzocht of vervolgd op grond van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, het Besluit op Bijzondere Gerechtshoven, het Besluit Buitengewone Rechtspleging en Tribunaalbesluit die gezamenlijk de juridische basis boden voor de bijzondere rechtspleging kort na de Tweede Wereldoorlog. De in het archief aanwezige dossiers zijn afkomstig van bij deze bijzondere rechtspleging betrokken instanties en hebben telkens betrekking op een persoon. Het gaat om opsporingsdossiers, dossiers van het openbaar ministerie en berechtingsdossiers. Het archief is toegankelijk gemaakt door een kaartsysteem op naam van de verdachte.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Informatie afkomstig van de website van het Nationaal Archief

(<https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/tweede-wereldoorlog-centraal-archief-bijzondere-rechtspleging-cabr#collapse-1204>) en het Netwerk Oorlogsbronnen

(<https://www.oorlogsbronnen.nl/nieuws/het-centraal-archief-bijzondere-rechtspleging-een-korte-geschiedenis>).

Blijkens de uitspraak van de ABRvS van 24 december 2019 gaat het om strafrechtelijke persoonsgegevens waarop thans de AVG en de UAVG van toepassing is en ten tijde van het verzoek van SOO de WBP van toepassing was. Voor de beoordeling van het verzoek van de SOO in het licht van de artikel 12 Sv-procedure ligt het in de rede een vergelijking te maken met de wijze waarop op grond van het huidige stelsel van Strafvordering wordt omgegaan met gegevens die moeten worden aangemerkt als politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens en/of processtukken (dat zijn op grond van artikel 149a lid 2 Sv alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn).

In een arrest van de Hoge Raad van 18 december 2018 was aan de orde of buiten het kader van een lopende strafzaak ten behoeve van het indienen van een klacht ex artikel 12 Sv aan het slachtoffer het recht toekomt om kennis te nemen van stukken die betrekking hebben op het onderzoek naar het niet vervolgte strafbare feit.<sup>50</sup> De Hoge Raad oordeelt als volgt:

*“5.1. Het middel stelt de vraag aan de orde of het slachtoffer van een strafbaar feit, bij het uitblijven van vervolging, op grond van art. 51b eerste lid, Sv recht heeft om met het oog op het doen van beklag als bedoeld in art. 12 Sv kennis te nemen van stukken die betrekking hebben op het onderzoek naar aanleiding van dat strafbaar feit. De rechter-commissaris heeft die vraag ontkennend beantwoord, het middel beantwoordt die vraag bevestigend.*

*5.2 Kennisneming van stukken kan bij het uitblijven van vervolging voor het slachtoffer [...] in het bijzonder van belang zijn met het oog op de beoordeling van zijn mogelijkheid om op de voet van art. 12 Sv beklag te doen bij het gerechtshof. Ten behoeve van het slachtoffer dat de mogelijkheid van het doen van zo een beklag wil onderzoeken, bepaalt art. 51ac, derde lid, Sv dat het slachtoffer op zijn verzoek ‘voldoende informatie’ ontvangt om te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof. Daarnaast volgt uit art. 51ac, tweede lid, Sv dat het slachtoffer ook afgezien van het doen van beklag recht heeft op informatie over de zaak naar aanleiding van het strafbaar feit waarvan hij slachtoffer is. Voorts bepaalt artikel 12f, eerste lid, Sv dat het slachtoffer in het kader van die beklagprocedure kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Deze voorziening strekt ertoe degene die op de voet van art. 12, eerste lid, Sv schriftelijk beklag doet, in staat te stellen het daarin ingenomen standpunt tijdens deze procedure (nader) te onderbouwen. De voorzitter van het gerechtshof beslist over de kennisneming indien daarom wordt verzocht. De voorzitter kan op grond van art. 12f, tweede lid, Sv 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.*

*Deze wettelijke regeling waarborgt dat het slachtoffer voldoende mogelijkheden heeft om zich te informeren over de wenselijkheid en haalbaarheid van het doen van beklag als bedoeld in art. 12 Sv en om in een dergelijke beklagprocedure zijn belangen te (doen) behartigen. Noch het belang van het slachtoffer, noch art. 6 en 11 van de Richtlijn 2012/29/EU en de hiervoor onder 4 weergegeven wetsgeschiedenis, brengen mee dat art. 51b Sv aldus moet worden*

---

<sup>50</sup> HR 18 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2334, NJ 2019, 414 m.nt. T. Kooijmans.

*uitgelegd dat het slachtoffer aan die bepaling het recht kan ontleen om met het oog op het doen van beklag als bedoeld in art. 12 Sv kennis te nemen van stukken als bedoeld onder 5.1.*

*5.3. Daarbij komt het volgende. Ingevolge art. 51b, eerste lid, Sv moet een verzoek tot kennisneming van processtukken die voor het slachtoffer van belang zijn, worden ingediend bij de officier van justitie. Op grond van het derde lid van art. 51b Sv kan de officier van justitie deze kennisneming door het slachtoffer weigeren als de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien de officier van justitie dit onverenigbaar acht met een van de in art. 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen. Het gaat bij die belangen uitsluitend om het voorkomen van ernstige overlast voor een getuige, van ernstige belemmering van een getuige in de uitoefening van zijn ambt of beroep, van schade aan een zwaarwegend opsporingsbelang en van schade aan het belang van staatsveiligheid.*

*Dit brengt mee dat aan een bevestigende beantwoording van de onder 5.1 gestelde vraag het nadeel is verbonden dat in gevallen waarin (nog) geen vervolging plaatsvindt, niet goed valt te begrenzen welke — mogelijk zeer gevoelige — informatie uit het opsporingsdossier voor kennisneming aan het slachtoffer beschikbaar dient te worden gesteld. De limitatieve, en in vergelijking met die genoemd in art. 12f, derde lid, Sv restrictievere weigeringsgronden van art. 51b, derde lid, Sv bieden immers niet in alle situaties voldoende aanknopingspunten voor die begrenzing.*

*5.4.*

*Dit alles leidt ertoe dat de Hoge Raad de hiervoor onder 5.1 gestelde vraag ontkennend beantwoordt.”*

De Hoge Raad oordeelt aldus dat uit het samenstel van de bepalingen die het recht op informatie voor het slachtoffer en de rechtstreeks benadeelde regelen, geen *recht* op kennisneming van de stukken die betrekking hebben op het onderzoek naar aanleiding van het strafbaar feit volgt ten behoeve van het doen van beklag op grond van artikel 12 Sv.

Dat betekent echter niet dat bij een dergelijk verzoek van een slachtoffer geen andere informatie aan het slachtoffer kan of mag worden verstrekt. Uit de memorie van toelichting bij de Wet waarbij EU-Richtlijn 2012/29/EU is geïmplementeerd (*Stb.* 2017, 90) volgt dat het niet mogelijk is los van een concrete zaak vast te leggen welke informatie voldoende is voor het slachtoffer om te kunnen beslissen of hij verzoekt om toetsing van de beslissing tot niet-vervolgung.<sup>51</sup> De bewoordingen van artikel 51ac lid 3 Sv<sup>52</sup> verschaffen dan ook de ruimte voor het maken van een dergelijke afweging. Het arrest van de Hoge Raad lijkt daarbij in ieder geval te laten zien dat in voorkomende gevallen ruimte moet bestaan voor een afweging van alle betrokken belangen waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, 3 (MvT), p. 29.

<sup>52</sup> “Het slachtoffer ontvangt op zijn verzoek als bedoeld in het tweede lid voldoende informatie om te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof als bedoeld in artikel 12. [...]”

<sup>53</sup> Vgl. annotatie Kooijmans *NJ* 2019, 414, onder 3 en 4. Zie in dit verband ook de (lagere) rechtspraak waarin het recht op kennisneming van processtukken aan de orde was. Bijv: Rb. Zeeland-West-Brabant 19 mei 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:3256, r.o. 7 en Rb. Amsterdam 15 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BU8313.

Dat een verdergaande verplichting tot verstrekking van informatie dan alleen de motivering van een beslissing tot niet-vervolgung bestaat, lijkt ook te kunnen worden afgeleid uit de rechtspraak van het EHRM inzake de positieve verplichting ex artikel 2 EVRM. Uit die rechtspraak kan – zoals gezegd – een verplichting worden afgeleid tot de verstrekking van informatie voor zover noodzakelijk voor slachtoffers om effectief deel te nemen aan procedures. In twee zaken tegen Nederland ging het daarbij om dit recht in relatie tot de artikel 12-procedure. Het EHRM oordeelde in de zaak *Ramsahai e.a. t. Nederland* dat dit uitgangspunt ook betrekking heeft op informatie die betrekking heeft op het onderzoek ten behoeve van de effectieve participatie in de artikel-12 procedure.<sup>54</sup> In de zaak *Jaloud t. Nederland* lag eveneens de vraag voor of de klager voldoende was geïnformeerd om effectief te kunnen deelnemen in de beklagprocedure. De omstandigheid dat de klager inzage had gehad in het onderzoeksdossier was naar het oordeel van het Hof voldoende om hem in staat te stellen een klacht op grond van artikel 12 Sv in te dienen.<sup>55</sup> Uit de rechtspraak van het EHRM inzake de positieve verplichting ex artikel 2 en 3 EVRM kunnen verder de volgende algemene uitgangspunten in verband met het recht op informatie worden afgeleid<sup>56</sup>:

- Het gaat om de vraag of in de concrete omstandigheden van de zaak het slachtoffer de informatie heeft verkregen/betrokken is in de procedure tot het niveau dat nodig is om effectief te kunnen deelnemen en/of op te komen voor zijn legitieme belangen.
- Het toegang krijgen tot de procedure/het verstrekken van voldoende informatie omvat ook het verschaffen van toegang tot het onderzoeksdossier (en is dus niet beperkt tot de processtukken).
- Het verschaffen van informatie/toegang aan het slachtoffer dient eveneens het algemene belang van publieke toetsing van het opsporingsonderzoek.
- Het recht op toegang/informatie kan evenwel niet als automatisch vereiste op grond van artikel 2 EVRM worden beschouwd, nu het gevoelige informatie betreft en sprake kan zijn van onevenredige effecten voor private personen of andere onderzoeken.
- Aan het recht op toegang/informatie kan ook worden tegemoetgekomen door pas in een later stadium van de procedure die toegang/informatie te verschaffen.

#### *Tussenconclusie*

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat aan het indienen van een klacht op grond van artikel 12 Sv weinig formele vereisten zijn verbonden. Dat betekent dat eenieder die rechtstreeks belanghebbende is een klacht kan indienen over het niet vervolgen (waaronder ook moet worden begrepen het niet instellen van onderzoek) van een strafbaar feit. Op grond van artikel 51ac lid 3 Sv komt evenwel aan slachtoffers het recht toe om ‘voldoende informatie’ te ontvangen om te beslissen of een klacht op grond van artikel 12 Sv wordt ingediend. Dat recht op voldoende informatie heeft een grondslag in het Unierecht en vloeit ook voort uit de rechtspraak van het EHRM. Voldoende informatie betekent geen recht op kennisneming van processtukken en is daar evenmin toe beperkt. Het kan ook gaan om informatie die betrekking heeft op het onderzoek. Of informatie en zo ja, hoeveel, aan het

<sup>54</sup> EHRM 15 mei 2017, app. No. 52391/99 (*Ramsahai e.a. t. Nederland*), par. 349.

<sup>55</sup> EHRM 20 november 2014, app. No. 47708/08 (*Jaloud v. Nederland*), par. 186 en 224.

<sup>56</sup> Zie onder meer: EHRM *Al-Skeini and Others*, par. 167. EHRM 30 maart 2016, app. no. 5878/08 (*Armani da Silva v. Verenigd Koninkrijk*) par. 235-236 EHRM 4 mei 2001, app. no. 28883/95 (*McKerr t. Verenigd Koninkrijk*), par. 129 en EHRM 24 maart 2011, app. no. 23458/02 (*Giuliani en Gaggio t. Italië*), par. 303-304

slachtoffer wordt verstrekt kan niet worden beschouwd als een automatisme. Er dient een afweging te worden gemaakt op grond van alle betrokken belangen. Daarbij gaat het om een afweging tussen enerzijds het belang van het slachtoffer bij toegang tot die informatie ten behoeve van de bescherming van zijn legitieme belangen en de waarborging van efficiënte toegang tot de procedure en, anderzijds, het belang van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte en eventuele andere betrokkenen en het opsporingsbelang. Wat betreft de verzochte toegang tot het CABR gaat het aldus ook om die afweging tussen het belang van het slachtoffer en het belang van de persoonlijke levenssfeer van personen die in het CABR voorkomen. Op die afweging wordt hierna nader ingegaan.

#### 5. Verhouding tussen de volkenrechtelijke verplichting, de slachtofferrechten en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De analyse in de voorgaande paragrafen leidt tot de volgende uitgangspunten wat betreft het belang van SOO – voor zover SOO optreedt als de gemachtigde van slachtoffers – gelet op de op de Staat rustende volkenrechtelijke verplichting in relatie tot *core crimes* en de eerbiediging van slachtofferrechten:

- De volkenrechtelijke verplichting in relatie tot het misdrijf genocide (en andere *core crimes*) betreft een verplichting met een *ius cogens* karakter. Dat betekent dat staten reeds op grond van het internationale recht en daarnaast op grond van rechtstreeks bindend verdragsrecht verplicht zijn te bewerkstelligen dat deze misdrijven niet onbestraft blijven.
- Uit het samenstel van de verzwaarde verplichting op staten om straffeloosheid voor *core crimes* tegen te gaan en het internationaal en nationaal algemeen erkende recht van het slachtoffer op toegang tot 'gerechtigheid', in het bijzonder voor slachtoffers van *core crimes*, kan een verplichting worden afgeleid voor de Staat aan het *slachtoffer* voldoende informatie beschikbaar te stellen die betrekking heeft op de waarheidsvinding inzake de misdrijven waarvan hij slachtoffer is geworden en op de vervolging en de berechting van de voor die misdrijven verantwoordelijke personen.
- De beklagprocedure ex artikel 12 Sv is een fundamenteel controlemechanisme in het Nederlandse stelsel van strafvordering op de uitoefening van het vervolgingsmonopolie door het openbaar ministerie op basis van het opportuniteitsbeginsel. Het is daarnaast (in toenemende mate) een belangrijk mechanisme voor slachtoffers om 'gerechtigheid' ten aanzien van de misdrijven waarvan zij slachtoffer zijn geworden te bereiken. Een en ander geldt te meer voor slachtoffers van *core crimes*.
- Op grond van de EU-Richtlijn 2012/29/EU, artikel 51a lid 3 Sv en de rechtspraak van het EHRM op grond van artikel 2 en 3 EVRM volgt dat aan *slachtoffers* 'voldoende informatie' ter beschikking moet worden gesteld om te beslissen over het indienen van een klacht ex artikel 12 Sv, waarbij het onder meer kan gaan om de informatie die zich in het CABR bevindt. Bij de afweging of sprake is van 'voldoende informatie' kan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden betrokken.

Daartegenover staat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen wier strafvorderlijke gegevens in het CABR worden verwerkt. Dat belang vindt thans bescherming op grond van de AVG en UAVG (ten tijde van het verzoek van SOO nog de WBP), alsook op grond

van de beperkingen die de minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan de openbaarheid van het archief heeft gesteld en die door de rijksarchivaris op grond van artikel 17 lid 1 Archiefwet in acht moeten worden genomen. Dit privacyrechtelijke regime dient ter bescherming van het fundamentele, maar niet absolute, recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat onder meer is gewaarborgd in het IVBPR, EVRM, het Handvest van de grondrechten van de EU en de Nederlandse Grondwet.

De minister van OCW kan op grond van artikel 15 lid 3 Archiefwet, gehoord de minister van Justitie en Veiligheid, de aan de openbaarheid gestelde beperkingen opheffen dan wel ten aanzien van de verzoeker buiten toepassing laten.<sup>57</sup> Om de daarvoor te maken afweging gaat het in dit geval, waarbij voor dit verzoek het regime op grond van de AVG en UAVG een rol speelt. Voor die afweging geeft de AVG (en de UAVG) de ruimte. In dat verband kan worden gewezen op overweging 158 van de AVG, waaruit is op te maken dat lidstaten bij verwerking van persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden gemachtigd zijn te bepalen dat persoonsgegevens verder worden verwerkt met het oog op het verstrekken van specifieke informatie over bijvoorbeeld genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdrijven. Dat betekent evenwel niet dat deze informatie zonder verdere beperkingen die voortvloeien uit de bescherming van persoonsgegevens verder mag worden verstrekt.<sup>58</sup>

Voor de beantwoording van de aan mij voorgelegde adviesvragen is het niet nodig specifiek in te gaan op het privacyrechtelijke regime. Dat laat ik dan ook verder buiten beschouwing. Het gaat erom dat het privacyrecht de ruimte biedt een afweging te maken tussen enerzijds de op de Staat rustende volkenrechtelijke verplichting in relatie tot *core crimes* en de eerbiediging van slachtofferrechten en anderzijds de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Deze afweging kan op grond van de in dit advies uitgewerkte invalshoeken worden ingevuld. Het gaat daarbij om het volgende:

1. Het volkenrecht verplicht de Staat niet aan (een stichting die de belangen behartigt van) slachtoffers in algemene zin inzage te verschaffen in het CABR. Dat neemt niet weg dat de Staat vanwege de volkenrechtelijke verplichting in relatie tot *core crimes* en gelet op de inhoud van slachtofferrechten, zoveel mogelijk dient te faciliteren dat het slachtoffer beschikt over informatie die betrekking heeft op de misdrijven waarvan hij slachtoffer is geworden. Het gaat er daarbij om dat het slachtoffer voldoende informatie ontvangt om zijn legitieme belangen te behartigen (waaronder in algemene zin het bereiken van 'gerechtigheid' en meer specifiek het verzoeken om strafrechtelijke vervolging en/of het indienen van een klacht op grond van artikel 12 Sv).
2. Dat betekent in ieder geval dat toegang moet worden verschaft aan het slachtoffer dat verzoekt om informatie aanwezig in het CABR dat betrekking heeft op een met naam genoemde persoon in verband met het voorbereiden van een verzoek om strafvervolging en/of een artikel 12-klacht. Dat in een dergelijke situatie ontheffing op het verbod om raadpleging kan worden verleend is naar aanleiding van de casus van Klaas-Carel Faber ook reeds vastgesteld door de toenmalig staatssecretaris van OCW (zie *Kamerstukken II* 2011-12, 33 000 VIII, nr. 60).

<sup>57</sup> Zie ABRvS 24 december 2019, r.o. 13.

<sup>58</sup> Vgl. ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:251, r.o. 4.2. Vergelijk voorts artt. 22 lid 2 onder e, 23 en 32 onder e UAVG.



3. De onder 1 bedoelde verplichting en de rol van de beklagprocedure als controlemechanisme, lijken echter ook te betekenen dat slachtoffers in staat moeten worden gesteld te onderzoeken of de Staat heeft voldaan aan zijn volkenrechtelijke verplichting straffeloosheid voor *core crimes* te voorkomen. Tegelijkertijd geldt (zie de in par. 4.2 besproken materiële vereisten) dat de afweging welke stukken aan het slachtoffer worden verstrekt zodat hij over ‘voldoende informatie’ beschikt wordt ingekaderd door het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De verstrekking van ‘voldoende’ informatie is aldus een ondergrens. Het verstrekken van *meer* dan voldoende informatie aan het slachtoffer kan resulteren in een ongerechtvaardigde beperking op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (de bovengrens). Mede gelet op de omvang van het CABR en het aantal personen – voor zover in leven bovendien op hoge leeftijd – wier persoonsgegevens in het CABR worden verwerkt, dient aldus een werkwijze te worden gevonden voor een dergelijk onderzoek waarbij zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Daarvoor doe ik de volgende suggesties:

- Aan SOO zou kunnen worden verzocht zo specifiek mogelijk aan te geven welke slachtoffers van welke misdrijven een dergelijk onderzoek wensen en, waar mogelijk, de namen van personen van wie de vervolging wordt verlangd.
- De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek ligt, mede gelet op de aard van de gegevens, in beginsel bij het openbaar ministerie en de politie. Het verdient aanbeveling ook in het onderhavige bijzondere geval het onderzoek op basis van het gespecificeerde verzoek van SOO neer te leggen bij een instantie of (daarvoor in te stellen) commissie waardoor de vertrouwelijkheid, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid zo goed mogelijk kan worden gewaarborgd. Doel van dat onderzoek is dan: vaststellen of toegang tot dossiers van personen moet worden verleend aan slachtoffers (of de Stichting die als gemachtigde van die slachtoffers optreedt), omdat uit dat onderzoek is gebleken dat die personen nog in leven zijn en dat zij kunnen worden aangemerkt als verdachten van de misdrijven die hebben geleid tot het slachtofferschap van de verzoekers.
- In beginsel geldt de onder 3 genoemde verplichting tot het verschaffen van informatie zowel ten aanzien van dossiers van (concrete) overleden verdachten als voor verdachten die nog in leven zijn en, eveneens, voor zowel verdachten die zijn vervolgd en berecht als verdachten die niet zijn vervolgd en berecht. Slachtoffers moeten immers over voldoende informatie kunnen beschikken om te kunnen beoordelen of zij gebruik willen maken van hun beklagrecht. Om het te verrichten onderzoek ook praktisch uitvoerbaar te houden binnen een redelijke termijn, zou gedacht kunnen worden aan een werkwijze waarbij eerst wordt uitgezocht wie van de in het CABR aanwezige personen nog in leven is en het dossieronderzoek te beperken tot die categorie.



Nationaal Archief  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

> Retouradres Postbus 90520 2509 LM Den Haag

Knoops Advocaten  
t.a.v. [REDACTED]  
Concertgebouwplein 25  
1017 LM Amsterdam

Datum 28 APR 2020  
Betreft Beslissing op bezwaar inzageverzoek van de Stichting Onderzoek  
Oorlogsmisdaden

Geachte [REDACTED]

Op 24 december 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) uitspraak gedaan en mijn besluit van 13 oktober 2016, kenmerk 1074354, vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>1</sup> Mij is opgedragen binnen 18 weken na verzending van de uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op uw bezwaar te nemen.

Bij dezen ontvangt u van mij deze nieuwe beslissing op bezwaar. Voor een beschrijving van het verloop van de procedure tot nu en het toepasselijk juridisch kader verwijs ik u naar de bijlage bij dit besluit.

## Besluit

Uw bezwaar verklaar ik ongegrond.  
Hierna wordt uiteengezet hoe ik tot dit besluit ben gekomen.

## Overwegingen

De Afdeling heeft overwogen dat nadat de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) een besluit heeft genomen op de voet van artikel 15, derde lid, Archiefwet 1995 (Aw) ik met inachtneming van dat besluit een nieuw besluit op uw bezwaar moet nemen. Ik heb op 24 april 2020 een afschrift ontvangen van het door de minister op dezelfde datum genomen besluit. Nu dit besluit er niet toe leidt dat het verzoek wordt ingewilligd, heb ik mijn besluit van 21 juli 2016 heroverwogen. Hierna zal ik ingaan op de overwegingen die dienen ter motivering van deze nieuwe beslissing op bezwaar.

## Algemeen

Zoals ik in mijn brief van 31 mei 2016 heb uiteengezet is het Nationaal Archief de bij artikel 26 van de Archiefwet 1995 (Aw) aangewezen archiefbewaarplaats voor de overheidsorganen van het rijk waarvan de functies zich over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt. In 2000 heeft de minister van Justitie het

Prins Willem-Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
T +31-70-331 5400  
www.nationaalarchief.nl

ING Bank  
IBAN NL711INGB0705003957  
Swift INGBNL2A  
Ministerie van OCW,  
Nationaal Archief

BTW NL822.312.888.B01  
KvK 27377964

### Openingstijden publiekscentrum

Ma: gesloten  
Di: 10.00-21.00 uur  
Wo: t/m vrij: 10.00-17.00 uur  
Za en zon: 11.00-17.00 uur

De studiezaal is in het weekend  
gesloten

### Contact

T +31 6 [REDACTED]  
[REDACTED]@nationaalarchief.nl

### Onze referentie

### Bijlagen

Besluit van de MBVOM van 24  
april 2020

Verloop van de procedure

<sup>1</sup> ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453.

Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) conform de Aw overgebracht naar het Nationaal Archief. De inhoud van het archief is gespecificeerd in een toegang, een inventaris, nummer 2.09.09, zoals voorgeschreven in het Archiefbesluit (Ab). Bij de overbrenging zijn door de minister van Justitie beperkingen aan de openbaarheid met het oog op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vastgesteld bij besluit van 1 november 2000 op grond van artikel 15, eerste lid aanhef en onder a, Aw.

Op grond van artikel 17 Aw stel ik als beheerder van het Nationaal Archief de archiefbescheiden voor raadpleging en gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen. Het CABR bevat diverse persoonsgegevens in de zin van de AVG en de UAVG, in het bijzonder strafrechtelijke persoonsgegevens. Uit het besluit van de minister van Justitie en de toepasselijkheid van de AVG volgt dat raadpleging alleen mogelijk is onder de voorwaarden zoals gesteld in artikel 23 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp, thans de AVG en de UAVG), zoals eerder medegedeeld aan uw cliënte.

#### Volkenrechtelijke verplichting

In zijn besluit van 24 april 2020 heeft de minister voor BVOM overwogen in hoeverre er in casu sprake is van een volkenrechtelijke verplichting op grond waarvan raadpleging van het CABR door uw cliënte moet worden toegestaan. De minister heeft daarbij het recht van slachtoffers op informatie op grond van het volkenrecht in zijn afweging meegenomen in relatie tot het door u beschreven belang van de Stichting bij het verkrijgen van toegang tot het CABR.

Evenals de minister kom ik tot de conclusie dat in casu geen sprake is van een volkenrechtelijke verplichting die noopt tot toegang van de Stichting tot het CABR als verzocht. Ik volg de minister in zijn overwegingen, die als ingevoegd in mijn besluit kunnen worden beschouwd.

#### Belangenafweging

Met betrekking tot de belangenafweging tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen van wie informatie in het CABR is opgenomen en de belangen van de Stichting bij kennisneming van het CABR, volsta ik hier met verwijzing naar de door de minister gemaakte afweging in zijn besluit van 24 april 2020. Hierbij is expliciet aandacht uitgegaan naar de aan- of afwezigheid van een volkenrechtelijke verplichting, de informatiepositie van slachtoffers, OM en politie en de overgelegde steunbetuigingen.

Uw verzoek voldoet niet aan de voorwaarden voor inzage in het CABR die door de Minister van Justitie aan de beperking zijn verbonden en waarvan uw cliënte meermaals op de hoogte is gesteld.

Nu de minister voor BVOM ook geen gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid om de beperking buiten toepassing te laten ten aanzien van de

Nationaal Archief

Onze referentie


Stichting, heb ik de door de minister van Justitie bij de overbrenging gestelde beperking in acht te nemen conform artikel 17 Aw. Deze bepaling biedt mij geen ruimte tot het maken van een belangenafweging.

Gelet op al het voorgaande verklaar ik uw bezwaar ongegrond.

#### **Vergoeding kosten bezwaar**

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, Awb. Gelet op bovenvermelde beslissing is van de in dit wetsartikel bedoelde situatie geen sprake, reden waarom ik niet tot de gevraagde kostenvergoeding overga.

Hoogachtend,

A large black rectangular redaction box covering the signature and name of the official.

#### **BEROEPSCLAUSULE**

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Amsterdam, Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen.

### **Verloop van de procedure**

Op 13 mei 2016 heeft u namens uw cliënt, de Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden, verzocht om raadpleging van dossiers uit het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR), toegang 2.09.09. Voorafgaand aan dit verzoek is op 28 en 29 april en 2 mei 2016 via e-mail en telefoon contact geweest met uw cliënt over zijn verzoek en het CABR. Uw cliënt is hierbij onder andere geïnformeerd over de voorwaarden waaronder raadpleging van het CABR mogelijk is.

Bij brief van 31 mei 2016 is uw cliënt door het Nationaal Archief wederom geïnformeerd over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor raadpleging van het CABR. Bij brief van 11 juli 2016 heeft u namens uw cliënt het verzoek geconcretiseerd en een lijst met namen toegevoegd. Tevens heeft u aangegeven dat het de intentie is de lijst te vergroten. U heeft aangegeven uw verzoek te niet beperken tot deze zeven namen. Zie hiervoor de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 18 december 2018, ov. 3 (ECLI:NL:RBAMS:2018:9101). Het verzoek betreft toegang tot het CABR, met als doel namen van mogelijke verdachten door te geven aan het OM om alsnog vervolging in te stellen tegen de kampbewakers, voor zover deze personen nog in leven zijn, en om bij de weigering tot vervolging over te gaan een procedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering in te kunnen stellen.

Bij besluit van 21 juli 2016 heb ik dit verzoek afwezen, gelet op het besluit van de Minister van Justitie houdende beperking van de openbaarheid van het CABR van 1 november 2000, in samenhang met artikel 17 van de Archiefwet 1995 (Aw).

Bij brief van 31 augustus 2016, ontvangen 1 september 2016, heeft u hiertegen een bezwaarschrift ingediend. Bij brief van 6 september 2016 is de ontvangst van uw bezwaarschrift bevestigd.

Bij brief van 7 september 2016 bent u voor een hoorzitting uitgenodigd.

Bij brief van 15 september 2016 hebt u te kennen gegeven af te zien van het recht te worden gehoord.

Op 13 oktober 2016 heb ik op uw bezwaar beslist en uw bezwaar ongegrond verklaard. Op 23 november 2016 heeft u tegen dit besluit beroep aangetekend.

Bij uitspraak van 18 december 2018 heeft de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2018:9101) uw beroep, gericht tegen het bestreden besluit, gegrond verklaard en mij opgedragen om met inachtneming van de bestreden uitspraak een nieuwe beslissing op uw bezwaar te nemen.

Op 28 januari 2019 heb ik tegen deze uitspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) hoger beroep ingesteld en de Afdeling het verzoek gedaan om een voorlopige voorziening te treffen voor gedeeltelijke schorsing van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam.

Op 22 februari 2019 heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling de voorlopige voorziening toegewezen voor zover daarin aan mij is opgedragen om binnen 10 weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Op 29 juli 2019 heeft de Afdeling de zaak ter zitting behandeld en de zaak aangehouden tot en met 1 oktober 2019 om te bezien of wij in onderling overleg tot een regeling zouden kunnen komen ter beslechting van het geschil.

Op 11 september 2019 heb ik, mede namens u, de Afdeling bericht dat het overleg niet heeft geleid tot overeenstemming.

Op 24 december 2019 heeft de Afdeling uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2019:4453). Hierbij is het hoger beroep gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank Amsterdam vernietigd. De Afdeling heeft mij opgedragen om uw verzoek aan de minister van OCW (in casu de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media) door te sturen om op grond van artikel 15, derde lid van de Aw hierover een besluit te nemen.

De Afdeling heeft ook overwogen dat, gelet op hetgeen u heeft aangevoerd over het bestaan van de volkenrechtelijke verplichting, mijn besluit op dat punt onvoldoende is gemotiveerd. De Afdeling

heeft mijn besluit van 13 oktober 2016 vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb en heeft mij opgedragen binnen 18 weken na verzending van de uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen, een nieuw besluit op uw bezwaar te nemen.

Op 9 januari 2020 heb ik uw verzoek doorgestuurd naar de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM).

Op 24 april 2020 heb ik een afschrift van het besluit van de minister voor BVOM ontvangen.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden  
T.a.v. [REDACTED]  
Concertgebouwplein 25  
1071 LM Amsterdam

**Media en Creatieve Industrie**  
Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**

T +31 6 [REDACTED]  
[REDACTED]@minocw.nl

**Onze referentie**

**Bijlagen**

**Bezwaar**

*Als u belang hebt bij dit besluit,  
dan kunt u hiertegen binnen 6  
weken, gerekend vanaf de  
verzendsdatum, bezwaar maken.  
Stuur uw bezwaarschrift naar  
DUO, Postbus 30205, 2500 GE  
Den Haag. U kunt uw bezwaar  
ook digitaal indienen op  
[www.bezwaarschriftenocw.nl](http://www.bezwaarschriftenocw.nl).*

Datum **24 APR. 2020**

Betreft Besluit op uw verzoek om toepassing artikel 15, lid 3, Archiefwet 1995  
inzake Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR)

Geachte [REDACTED],

Bij brief van 11 juli 2016 heeft u namens uw cliënte, de Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden (hierna SOO of ook de Stichting), bij het Nationaal Archief een verzoek ingediend om inzage in het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) toegang 2.09.09.

SOO wil met raadpleging van het CABR de namen verifiëren dan wel achterhalen van personen die in de jaren 1943 en 1944 (als kampbewaker) bij de Nederlandse concentratiekampen werkzaam zijn geweest. SOO wil de raadpleging benutten om deze namen vertrouwelijk door te geven aan het Openbaar Ministerie met het verzoek namens de nog in leven zijnde oorlogsslachtoffers alsnog vervolging in te stellen tegen de kampbewakers, voor zover deze personen nog in leven zijn, en om bij de weigering tot vervolging over te gaan een procedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) in te kunnen stellen.

De algemene rijksarchivaris heeft het verzoek bij brief van 9 januari 2020 aan mij doorgezonden om te bezien of er grond is, met toepassing van artikel 15 lid 3 Archiefwet 1995 (Archiefwet), de aan het CABR gestelde openbaarheidsbeperkingen op te heffen dan wel ten aanzien van de Stichting buiten toepassing te laten.

Na afweging van de daarbij betrokken belangen, is mijn conclusie dat daarvoor geen grond is. Uw verzoek om toepassing van artikel 15 lid 3 Archiefwet wijs ik daarom af. In deze brief licht ik mijn besluit toe.

### **Voorgeschiedenis**

Het verzoek van uw cliënte om inzage in het CABR is door de algemene rijksarchivaris bij besluit van 21 juli 2016 afgewezen. Bij brief van 31 augustus 2016 heeft u namens uw cliënte tegen dit besluit bezwaar gemaakt. De algemene rijksarchivaris heeft uw bezwaar bij besluit van 13 oktober 2016 ongegrond verklaard.

Nadat de Rechtbank Amsterdam het beroep van SOO tegen de beslissing op bezwaar bij uitspraak van 18 december 2018 gegrond had verklaard (ECLI:NL:RBAMS:2018:9101), heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bij uitspraak van 24 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4453) het door de algemene rijksarchivaris tegen deze uitspraak ingestelde hoger beroep gegrond verklaard en de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam vernietigd. De Afdeling overweegt wel dat de algemene rijksarchivaris onvoldoende heeft gemotiveerd dat raadpleging niet noodzakelijk is ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting. De rijksarchivaris zal dat alsnog moeten doen.

Onze referentie  
[REDACTED]

De Afdeling behandelt vervolgens het beroep van de Stichting tegen het bestreden besluit. Zij overweegt voor zover hier van belang dat de minister van Justitie bij de overbrenging naar het Nationaal Archief beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid van het CABR met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Op grond van artikel 17 lid 1 Archiefwet heeft de algemene rijksarchivaris gestelde beperkingen als beheerder in acht te nemen; deze bepaling biedt de rijksarchivaris geen ruimte voor een belangenafweging. Die ruimte wordt wel geboden in artikel 15 lid 3 Archiefwet, op basis waarvan kan worden besloten tot opheffing dan wel buiten toepassing laten van de beperkingen aan de openbaarheid die bij het overbrengen van de archiefbescheiden zijn gesteld. Deze afweging is voorbehouden aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hier de minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media), gehoord (in dit geval) de minister van Justitie en Veiligheid. De Afdeling is van oordeel dat de rijksarchivaris het verzoek in dit geval met het oog op de beoordeling als bedoeld in artikel 15 lid 3 Archiefwet aan mij had moeten doorzenden. De rijksarchivaris heeft dat na de uitspraak van de Afdeling alsnog gedaan. Op 9 januari 2020 heb ik het verzoek ontvangen.

### **Vorbereiding van het besluit**

In artikel 15 lid 3 Archiefwet is mij als zorgdrager ten aanzien van de overgebrachte archiefbescheiden in het Nationaal Archief, waaronder het CABR, de bevoegdheid toegekend om beperkingen die aan de openbaarheid zijn gesteld op te heffen of ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing te laten, als het belang van de gestelde beperkingen niet opweegt tegen het belang van verzoeker tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden.

Bij het nemen van dit besluit heb ik daarom het belang van SOO bij raadpleging of gebruik van archiefbescheiden in het CABR afgewogen tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen van wie namen en andere gegevens in het CABR voorkomen en met het oog op wier privacybescherming de beperkingen destijds zijn gesteld. Gelet op artikel 15 lid 3 Archiefwet, heb ik hierover de minister van Justitie en Veiligheid om een zienswijze gevraagd. De zienswijze is als bijlage aangehecht.

Omdat ik voor de beoordeling van het verzoek ook het bestaan van een volkenrechtelijke verplichting tot het toestaan van raadpleging of gebruik van het CABR door SOO, alsmede de reikwijdte daarvan, van belang acht, heb ik over de aard, inhoud en reikwijdte van een eventuele volkenrechtelijke verplichting en het eventuele spanningsveld met de privacy van personen, van wie de persoonsgegevens in het CABR worden verwerkt, advies gevraagd aan



prof. dr. M.F.H. (Marianne) Hirsch Ballin, hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Het advies is bij dit besluit gevoegd.

Onze referentie

### **Motivering van het besluit**

Na de Tweede Wereldoorlog ondergingen ruim 300.000 Nederlanders de zogeheten bijzondere rechtspleging. Zij werden beschuldigd van samenwerking met de Duitse bezetter, verraad, NSB-lidmaatschap of het in dienst treden bij het Duitse leger. Van deze mensen is een dossier aanwezig in het CABR. Bijna al deze personen werden vlak na de oorlog gearresteerd en geïnterneerd.

Tegen sommigen is alleen een onderzoek ingesteld en werden geen belastende feiten gevonden. Werd wel bewijs gevonden, dan werd de verdachte berecht door een tribunaal of bijzonder gerechtshof. Sommige verdachten zaten zo lang in voorarrest dat zij door de procureur-fiscaal voorwaardelijk buiten vervolging werden gesteld, omdat de duur van het voorarrest in overeenstemming werd geacht met de ernst van de strafbare feiten waarvan zij werden verdacht. Zij werden niet verder vervolgd.

Het CABR bevat dus een verzameling opsporings- en strafdossiers, oftewel persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, zowel van personen die tot een zware straf zijn veroordeeld, als van personen van wie is gebleken dat de verdenking ongegrond was en van personen die zo lang in voorlopige hechtenis hadden gezeten dat de duur daarvan in overeenstemming werd geacht met de ernst van de strafbare feiten waarvan zij werden verdacht. In deze dossiers bevinden zich ook persoonsgegevens van tal van andere personen, onder wie medeplichtigen en medeplegers, maar ook burens, getuigen en slachtoffers en hun (sociale) omgeving.

In 2000 is dit archief overgebracht naar het Nationaal Archief. Bij de overbrenging heeft de toenmalige minister van Justitie destijds bepaald dat toegang tot het archief tot 1 januari 2025 beperkt is, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

### ***Openbaarheidsbeperkingen: bescherming persoonlijke levenssfeer en privacy***

Ten aanzien van het CABR geldt een openbaarheidsbeperking in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 15 lid 1 onder a Archiefwet). Het fundamentele recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt onder meer gewaarborgd in het IVBPR, het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de EU en de Nederlandse Grondwet.

Bij de bescherming van dit recht speelt het privacyrechtelijke regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens een rol. Het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden waarin persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn opgenomen is een verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens in de zin van artikel 4, aanhef en onder 2, van de AVG. Op deze verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens in archiefbescheiden zijn de kaders van de AVG en de UAVG onverkort van toepassing, zie hierover ook artikel 2a aanhef en onder d Archiefwet (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3, p. 40-41 en Kamerstukken II 2017/2018, 34 939, nr. 3, p. 50).

Gelet op het door de Stichting omschreven belang bij raadpleging van het CABR, is van belang dat de in het CABR aanwezige dossiers afkomstig zijn van bij de bijzondere rechtspleging betrokken instanties en betrekking hebben op natuurlijke personen. Het gaat om opsporingsdossiers, strafdossiers van het openbaar ministerie en berechtingsdossiers, met persoonsgegevens van strafrechtelijk aard.

Voor verwerking van deze persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bestaat de daarvoor benodigde grondslag, indien de verwerking noodzakelijk is ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting (artikel 32 aanhef en onder e juncto artikel 23 aanhef en onder a UAVG). Voorts geldt dat, als een dergelijke grondslag aanwezig is, de verwerking moet voldoen aan de andere vereisten die volgen uit het kader van de AVG en de UAVG.

#### ***Volkenrechtelijke verplichting en rechten van slachtoffer op informatie***

Uit het advies van prof. dr. Hirsch Ballin, dat door de minister van Justitie en Veiligheid en mij in grote lijnen wordt onderschreven, volgt dat bij een verzoek om toegang tot informatie (opgenomen in archiefbescheiden) in het CABR het volgende van belang is:

- De volkenrechtelijke verplichting in relatie tot het misdrijf genocide en andere zogenoemde core crimes (waaronder oorlogsmisdaden) is een verplichting met een ius cogens karakter. Op grond van het internationale recht en daarnaast op grond van rechtstreeks bindend verdragsrecht, rust op de Staat en (in het verlengde daarvan) de voor strafrechtelijke opsporing en vervolging verantwoordelijke autoriteiten de verplichting te bewerkstelligen dat deze misdrijven niet onbestraft blijven.
- Het volkenrecht verplicht er niet toe dat aan slachtoffers in algemene zin of volledig inzage in het CABR wordt verschaft.
- Uit het samenstel van de verplichting om straffeloosheid voor core crimes tegen te gaan en het internationaal en nationaal algemeen erkende recht van het slachtoffer op toegang tot gerechtigheid, in het bijzonder voor slachtoffers van core crimes, kan wel een verplichting worden afgeleid voor de Staat aan het slachtoffer voldoende informatie beschikbaar te stellen die betrekking heeft op de waarheidsvinding inzake misdrijven waarvan hij slachtoffer is geworden en op de vervolging en de berechting van de voor die misdrijven verantwoordelijke personen.
- De beklagprocedure van artikel 12 Sv is een fundamenteel controlemechanisme in het Nederlandse stelsel van strafvordering op de uitoefening van het vervolgingsmonopolie door het OM op basis van het opportuniteitsbeginsel. Het is daarnaast (in toenemende mate) een belangrijk mechanisme voor slachtoffers om gerechtigheid te bereiken ten aanzien van de misdrijven waarvan zij slachtoffer zijn geworden. Dit geldt te meer voor slachtoffers van core crimes.
- Op grond van de EU-richtlijn 2012/29/EU, artikel 51ac lid 3 Sv en de EHRM-rechtspraak op grond van de artikelen 2 en 3 EVRM volgt dat aan slachtoffers voldoende informatie ter beschikking moet worden gesteld om te beslissen over het indienen van een artikel 12-klacht. Daarbij kan het gaan om informatie die zich in het CABR bevindt.
- Bij de afweging of sprake is van voldoende informatie komt het belang van de bescherming van persoonlijke levenssfeer (waaronder de privacy) van personen van wie gegevens in het CABR voorkomen ook gewicht toe.

De afweging welke (onderdelen van) archiefbescheiden in het CABR aan het slachtoffer ter raadpleging of gebruik beschikbaar moeten worden gesteld, wordt ingekaderd door het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van alle betrokkenen.

Onze referentie

■■■■■

In het voorgaande staan het slachtoffer en zijn rechten steeds centraal. De volkenrechtelijke verplichting kan het slachtoffer aanspraak geven op bepaalde informatie. Voor de beoordeling is daarom ook van belang wie als slachtoffer zijn aan te merken. Op grond van artikel 51a lid 1 Sv wordt onder slachtoffer verstaan: (i) degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden, waarbij met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden, en (ii) nabestaande: familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit. Als een verzoeker om raadpleging van archiefbescheiden in het CABR onder dit slachtofferbegrip valt, kan de volkenrechtelijke verplichting vergen dat aan deze verzoeker ter raadpleging of gebruik voldoende informatie uit het CABR beschikbaar wordt gesteld om zijn legitieme belangen te behartigen, zoals besluiten over het instellen van een klacht ex artikel 12 Sv. Hem komt echter geen onbeperkt recht op inzage toe. Informatieverstrekking is evenmin een automatisme. Of en zo ja, hoeveel informatie de verzoeker krijgt moet worden bepaald op basis van een afweging van alle betrokken belangen en de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Ik volg dat.

Voor mij is daarbij, mede gezien de zienswijze van de minister van Justitie en Veiligheid, van belang dat - gelet op de aard van de gegevens - de vertrouwelijkheid van de informatie in het CABR wordt gewaarborgd, alsook de onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van het onderzoek dat daarvoor nodig is. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van onderzoek ligt primair bij instanties waaraan opsporings- en vervolgingsbevoegdheden zijn verleend (het Openbaar Ministerie en de politie).

#### ***Verzoek van Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden (SOO)***

Ik kom tot de beoordeling van het verzoek van SOO. De Stichting valt gelet op het voorgaande buiten de reikwijdte van het slachtofferbegrip. Tot het verschaffen van toegang tot (onderdelen van) archiefbescheiden in het CABR aan SOO bestaat reeds daarom geen volkenrechtelijke verplichting (artikel 32, aanhef en onder e juncto artikel 23, aanhef en onder a, UAVG).

Dit kan anders zijn in het geval SOO optreedt als gemachtigde van een of meer personen die kunnen worden aangemerkt als slachtoffer in de zin van artikel 51a Sv (vgl. artikel 51c lid 1 Sv). Tijdens de behandeling van het verzoek van de Stichting door de algemene rijksarchivaris en ook ter zitting bij de Afdeling op 29 juli 2019 heeft u echter namens de Stichting te kennen geven dat het verzoek tot raadpleging van het (volledige) CABR niet is gedaan door slachtoffers namens wie zij als gemachtigde optreedt. De ingebrachte verklaringen maken dit niet anders. De verklaringen ondersteunen het verzoek en het door SOO nagestreefde doel in algemene zin, maar betreffen geen concrete machtiging van slachtoffers hen bij te staan in (de voorbereiding van) een verzoek om strafvervolgning dan wel het indienen van een artikel 12-klacht.

Ook zie ik geen grond om aan de Stichting zelf, dus zonder een hiervoor bedoelde machtiging van een of meer slachtoffers, (ruime) toegang te verlenen tot het CABR, waarin zich ook dossiers bevinden die informatie bevatten over diverse personen die (mogelijk) nog in leven zijn. Daarbij merk ik op dat voor het indienen van een artikel 12-klacht, zoals SOO met haar verzoek tot doel heeft, niet noodzakelijk is dat hierbij informatie wordt gegeven over concrete personen van wie vervolging wordt verlangd. Daar komt bij dat het verzoek van SOO erop neerkomt dat zij vraagt om onbeperkte toegang tot het volledige CABR, dat wil zeggen alle dossiers die zich daarin bevinden. Het CABR is met een omvang van 4,1 kilometer zeer omvangrijk en betreft dan ook een zeer groot aantal personen. Inwilliging van het verzoek zou daarom niet alleen resulteren in ongerechtvaardigde beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (in het CABR bevinden zich immers niet alleen gegevens van potentiële en gewezen verdachten en van veroordeelden, maar zeker ook van zeer veel andere personen), maar gaat ook veel verder dan het in het volkenrecht erkende recht van slachtoffers op het verkrijgen van voldoende informatie. Vanwege het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer reikt dat recht niet zover dat aan (gemachtigden van) slachtoffers raadpleging van het CABR moet worden toegestaan in een mate waarin SOO dat met haar verzoek wenst. Daaruit volgt dat het belang waarmee beperkingen aan de openbaarheid van het CABR zijn gesteld, ook geen ruimte laat deze zeer ruime toegang wel toe te staan aan de Stichting. Aan het gerechtvaardigde belang van slachtoffers kan op andere wijze tegemoet worden gekomen.

Onze referentie

Al het voorgaande betekent dat ik het verzoek afwijs om de door SOO gevraagde toegang tot het (volledige) CABR mogelijk te maken door de aan de openbaarheid van het CABR gestelde beperkingen (gedeeltelijk) op te heffen of ten aanzien van SOO buiten toepassing te laten.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

1) MBUOM

2) DfC

3) M&amp;C

21 APR 2020

M&amp;C

&gt; Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van OCW

Tav de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, dhr. A. Slob

Postbus 16375

2500 BJ Den Haag

Datum 15 april 2020

Onderwerp Verzoek advies op grond van Archiefwet, art. 15, lid 3, inzake verzoek SOO

Geachte heer Slob,

Bij brief van 18 februari 2020, kenmerk 20065061, heeft u mij om een zienswijze gevraagd in het kader van de hoorplicht inzake het opheffen dan wel ten aanzien van een specifieke verzoeker buiten toepassing laten van de aan de openbaarheid van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) gestelde beperkingen, te weten de Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden (SOO). Het gaat hier om de aan u toekomende bevoegdheden op grond van artikel 15, derde lid, van de Archiefwet 1995.

Ik heb kennisgenomen van uw voornemen het verzoek van SOO af te wijzen en het daaraan ten grondslag liggende advies van prof. dr. Marianne Hirsch Ballin van de Vrije Universiteit Amsterdam d.d. 24 maart 2020.

Met deze brief wil ik u laten weten dat ik – na een afweging van alle betrokken belangen – geen aanleiding zie tot opheffing dan wel buiten toepassing laten van de op het CABR rustende beperking in dit specifieke geval. Hierbij heb ik mede in overweging genomen dat uitsluitend de politie en het Openbaar Ministerie bevoegd zijn tot opsporing en vervolging.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd voor de afweging ten aanzien van de aan u toekomende bevoegdheid.

De minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en  
Operationele  
AangelegenhedenTurfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)**Contactpersoon**

[Redacted]

T 070 [Redacted]

F 070 [Redacted]

**Ons kenmerk**

[Redacted]

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*