Externe openbaarheid in het strafproces in relatie tot belangen van privacy en veiligheid

WODC Projectnummer 3564

Samenvatting d.d. 24 september 2026

prof.mr. Sonja Meijer (projectleider)
prof. dr. Joke Harte
dr. Suzanne Schot

m.m.v. Maud van den Noort



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), ministerie van Justitie & Veiligheid.
© 2026, Vrije Universiteit Amsterdam. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Samenvatting

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de motie van lid Krul (CDA) die op 12 november 2024 is aangenomen door de Tweede Kamer. Hierin is verzocht te laten onderzoeken of en hoe een geldig verzoek tot behandeling van een strafproces achter gesloten deuren "vaker gehonoreerd" kan worden (*Kamerstukken II* 2024/2025, nr. 33 552, nr. 125). Deze motie volgde na het commissiedebat slachtofferbeleid van 16 oktober 2024.
Tijdens het debat zegde de voormalig staatssecretaris Rechtsbescherming Struycken toe om onderzoek te laten doen naar de juridische marges van het beginsel van openbaarheid van zittingen voor "een ruimhartiger toewijzing" van het verzoek om een zaak achter gesloten deuren te behandelen vanwege belangen van (minderjarige) slachtoffers. Hij gaf aan hiertoe ook data te laten vergaren over de aantallen en typen gevallen waarin een verzoek voor een besloten zitting thans wel en niet wordt gehonoreerd. Vervolgens zegde de staatssecretaris in datzelfde debat ook toe een andere dimensie in het onderzoek te willen laten betrekken, namelijk hoe de openbaarheid van strafzittingen kan worden geborgd, indien de veiligheidsbelangen van actoren in de rechtspraak worden bedreigd.
Dit onderzoek maakt daarom nadrukkelijk een onderscheid tussen slachtoffers, en in het bijzonder (minderjarige) slachtoffers van seksuele misdrijven, en hun eventueel belang bij een zitting achter gesloten deuren ter bescherming van o.a. hun privacy en veiligheid, en de veiligheid van procespartijen en -deelnemers en de mate waarin zij in volledige openbaarheid hun rol kunnen vervullen.

Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzichtelijk maken van hoe enerzijds in de rechtspraktijk wordt omgegaan met de afweging tussen belangen zoals privacy en veiligheid ten opzichte van het beginsel van openbare rechtspraak en anderzijds of er aanknopingspunten zijn om wetgeving en beleid over de openbaarheid van (straf)zittingen in relatie tot privacy en veiligheid (verder) te ontwikkelen. Het onderzoek heeft daarmee relevantie voor de wetgever en actoren in het strafproces.

Hoofdvraag

De hoofdvraag luidt als volgt:

> 'Hoe wordt in de rechtspraktijk de afweging gemaakt tussen het beginsel van openbaarheid van zittingen ten opzichte van het belang van privacy en veiligheid van slachtoffers en veiligheid van procespartijen en zijn er aanknopingspunten om wetgeving en beleid over de openbaarheid van zittingen in relatie tot privacy en veiligheid (verder) te ontwikkelen?'

Deze hoofdvraag is, gekoppeld aan de doelstelling, uiteengezet in acht onderzoeksvragen die zijn verdeeld in deelonderzoeken A-C.

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van een combinatie van juridisch-normatief onderzoek (naar nationale en internationale wet- en regelgeving, literatuur en rechtspraak van de Hoge Raad over artikel 269 Sv en rechtspraak van rechtbanken en gerechtshoven over de

belangenafweging die ten grondslag ligt aan beslissingen inzake verzoeken tot het sluiten van de deuren) en empirisch onderzoek.

Ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen 3-6 en 8 is een focusgroep georganiseerd met zeer ervaren rechters (3) en raadsheren (2) van rechtbank Rotterdam, rechtbank Den Haag, rechtbank Amsterdam en Hof Amsterdam. De focusgroep gaf gelegenheid om de deelnemers te confronteren en te laten reflecteren op elkaars antwoorden.

Ten aanzien van de deelvragen 3-8 hebben, in aanvulling op het literatuuronderzoek, 9 individuele interviews en 2 groepsinterviews plaatsgevonden. Er hebben individuele interviews plaatsgevonden met professionals met ruime werkervaring (veelal meer dan twintig jaar) op beleidsmatig, bestuurlijk en uitvoerend niveau van o.a. de Raad voor de Rechtspraak, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het openbaar ministerie, de (slachtoffer)advocatuur en de journalistiek. Daarnaast zij er zijn twee groepsinterviews afgenomen met twee beleidsadviseurs van de Nederlandse Orde van Advocaten en met een rechercheofficier van justitie en beleidsmedewerker recherche van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie waarin met name veiligheidsaspecten aan de orde kwamen. Zie bijlage 2 van het rapport voor een gepseudonimiseerde lijst met deelnemers aan de interviews.

Voor de focusgroep en (groeps)interviews hebben wij gebruik gemaakt van een topic-lijst die tijdens het interview is toegespitst op de betreffende persoon of organisatie. Besproken onderwerpen betreffen (ervaringen met en afwegingen met betrekking tot) het werken onder nummer en andere vormen van afscherming, het (gedeeltelijk) sluiten van de deuren van de terechtzitting, bepaalde zaakskenmerken en/of eigenschappen van het slachtoffer die maken dat verzoeken tot het (gedeeltelijk) sluiten van de deuren of verzoeken tot het werken onder nummer of andere afschermingsmaatregelen vaker of minder vaak worden toegewezen, het afschermen van persoonsgegevens van slachtoffers tijdens de terechtzitting, mogelijke alternatieven om de privacy en veiligheid van slachtoffers en procespartijen en -deelnemers te borgen en persoonlijke ervaringen met bedreiging of intimidatie in strafzaken.

De opnames van de focusgroep en (groeps)interviews zijn getranscribeerd en gepseudonimiseerd en ter controle voorgelegd aan de respondenten. Hen werd de mogelijkheid geboden onjuistheden in de door henzelf gedane uitspraken te corrigeren en eventueel uitspraken terug te nemen, bijvoorbeeld omwille van veiligheid of anonimiteit. Omwille van de veiligheid van de respondenten is informatie die tot de identiteit van de personen zou leiden en informatie die de veiligheid van de rechtspraak in brede zin raakt achterwege gelaten. Op enkele punten is de informatie uit de transcripten aangevuld aan de hand van openbare bronnen. Dit is ter controle voorgelegd aan de geïnterviewde personen.

Conclusies en aanbevelingen

Hieronder volgt een samenvatting van de inhoud alsook de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

Openbaarheid en belangen

De externe openbaarheid van de zitting in strafzaken dient volgens rechtspraak van het EHRM diverse belangen. Het publieke karakter van de rechtspleging beschermt procespartijen tegen rechtspraak zonder publieke controle, en is een van de middelen om het vertrouwen in de rechtspraak te behouden. Een openbare terechtzitting draagt bij aan de verwezenlijking van het doel van artikel 6 lid 1 EVRM, namelijk een eerlijk proces. Ook de waarheidsvinding wordt hiermee gediend. Verzekerd wordt dat de verdachte het gerecht als onafhankelijk en onpartijdig ervaart. De openbaarheid beschermt voorts in enige mate tegen willekeur en partijdigheid van de rechter. Publieke controle is ook nodig vanwege de

feedback die daaruit voorkomt van het publiek, hetgeen bijdraagt aan de kwaliteit van rechterlijke besluitvorming en het begrip in de samenleving voor de complexiteit van vragen waarover de rechter heeft te oordelen. Belangen van openbaarheid benadrukken waarom bedachtzaam dient te worden omgegaan met het inperken van de openbaarheid van terechtzittingen.

Afweging van belangen

Conform artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 269 lid 1 Sv kan een uitzondering op het beginsel van externe openbaarheid worden gemaakt. Het EHRM hanteert een duidelijk genormeerd kader ten aanzien van de vereiste procedure voor het geven van een bevel tot het sluiten der deuren. Ook hanteert het ruime (of uiteenlopende) interpretaties van de gronden waarop een uitzondering op het uitgangspunt van openbaarheid mag worden gemaakt, zolang deze maar zijn opgenomen in nationale wet- en regelgeving, en van in hoeverre de beslissing van de rechter dient te worden gemotiveerd. Hierbij lijkt de Nederlandse wetgeving waarin de rechter eveneens grote vrijheid heeft om de sluiting der deuren te bevelen goed aan te sluiten.

De niet-restrictieve invulling van de sluitingsgronden door het EHRM gaat gepaard met de eis dat de grond die van toepassing is wordt geconcretiseerd en afgewogen tegen het belang van een openbare behandeling, waarbij geldt dat de niet-openbaarheid van een zitting (al dan niet gedeeltelijk) noodzakelijk ('*strictly required by the circumstances*') moet zijn. Daarnaast eist het EHRM dat minder verstrekkende maatregelen door de rechter zijn overwogen (en onvoldoende zijn bevonden). Enkel verwijzen naar een wettelijk voorschrift is niet voldoende. Op basis van de omstandigheden van het geval dient de rechter een afweging te maken tussen de grond voor het verzoek en het recht van de verdachte op een open en eerlijk proces en dient gemotiveerd te worden waarom een beperking van de openbaarheid noodzakelijk wordt geacht. Indien er gronden zijn om een of meer van deze uitzonderingen toe te passen, zijn de autoriteiten niet verplicht, maar hebben ze wel het recht, om te bevelen dat de hoorzittingen achter gesloten deuren plaatsvinden, indien zij van mening zijn dat een dergelijke beperking gerechtvaardigd is. In de kern genomen dient derhalve duidelijk te worden gemaakt hoe de conflicterende belangen tegen elkaar zijn afgewogen en waarin de noodzaak van de sluiting der deuren conform EHRM maatstaven is gelegen.

Ingevolge artikel 269 lid 3 Sv dient de beslissing over (verzoeken tot) het sluiten van de deuren in het proces-verbaal te worden opgenomen en 'met redenen zijn omkleed' en dus gemotiveerd te zijn. Het huidige Wetboek van Strafvordering, noch het toekomstige bevat een motiveringsplicht waarmee de beslissing op een verzoek tot het sluiten van de deuren in het (tussen-)vonnis of (-)arrest dient te worden opgenomen. Dat is alleen anders indien het verzoek afkomstig is van de verdachte of de officier van justitie en geldt als een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt als bedoeld in artikel 359 lid 2, tweede volzin, Sv. Indien het verzoek tot het sluiten van de deuren wordt gedaan door het slachtoffer geldt evenmin een wettelijke motiveringplicht als voormeld. Deze wijze van regeling maakt dat de beslissing van de rechter in feite alleen controleerbaar en toegankelijk is voor procesdeelnemers. Het proces-verbaal van de terechtzitting wordt, anders dan het vonnis of arrest, namelijk niet gepubliceerd op rechtspraak.nl. Dat levert weliswaar geen strijd op met de eisen die het EHRM aan de motivering stelt, omdat het EHRM niet voorschrijft of en waar de belangenafweging en beslissing moeten worden neergelegd. Ook het neerleggen van deze afweging in een proces-verbaal of tussenvonnis of -arrest zou voldoende moeten zijn. Maar het is wel opmerkelijk dat beslissingen aangaande de openbaarheid zelf niet openbaar en dus ook niet controleerbaar zijn.

De afweging van het beginsel van openbaarheid ten opzichte van het belang van privacy en veiligheid in de praktijk

De openbaarheid van de terechtzitting is in de praktijk het uitgangspunt. Tot het sluiten van de deuren wordt volgens de respondenten in dit onderzoek zelden besloten. Als wordt besloten tot het sluiten van

de deuren is dat volgens hen slechts voor een gedeelte van de zitting, zoals tijdens het tonen van een selectie foto's, afbeeldingen of video ter terechtzitting, het afleggen van een verklaring door de verdachte ter terechtzitting, het behandelen van een vordering benadeelde partij, het uitoefenen van het spreekrecht door het slachtoffer, het afspelen van een opname van het studioverhoor van het slachtoffer of het horen van het slachtoffer ter terechtzitting. Ook kan worden besloten dat bepaalde personen of de pers bij een bepaald gedeelte van de zitting niet aanwezig mogen zijn.
Van de wettelijke mogelijkheid om te verzoeken de zaak (gedeeltelijk) achter gesloten deuren te laten plaatsvinden wordt volgens een van de respondenten in de praktijk onvoldoende gebruik gemaakt. Mogelijk is er ruimte hiertoe vaker een verzoek te doen. Zaken met minderjarige slachtoffers en/of slachtoffers van seksuele misdrijven zijn tijdens de focusgroep en interviews vaak genoemd als zaken waarin verzoeken tot het sluiten van de deuren op grond van de bescherming van het privéleven wordt gevraagd en toegewezen. Andere zaken waarin tot het sluiten van de deuren (of andere afschermingsmaatregelen) wordt besloten betreffen grote liquidatiezaken, zaken tegen autonomen, zaken met rivaliserende groepen (waarbij de een de ander heeft verraden), huiselijk geweld en stalkingszaken.
Het voorgaande roept de vraag op of in de praktijk niet ruimhartiger gebruik zou kunnen en moeten worden gemaakt van de ruimte die de wet aan slachtoffers biedt. Dat zou mede van invloed zijn op de discussie over de vraag of in bepaalde zaken vaker een behandeling achter gesloten deuren zou moeten plaatsvinden. Het regeerakkoord noemt in dit verband specifiek zaken met minderjarige slachtoffers, maar in het onderzoek zijn ook slachtoffers van seksuele misdrijven genoemd. Er lijkt onder de respondenten van dit onderzoek echter geen brede steun te bestaan voor omkering van het uitgangspunt (dus 'besloten, tenzij'), ook niet in geval van zedenzaken tegen minderjarige slachtoffers. Invoering van een meer generieke wettelijke uitzondering op de openbaarheid van terechtzittingen, zou bovendien tot een schending van artikel 6 lid 1 EVRM kunnen leiden.
Uit de interviews en de focusgroep komt het beeld naar voren dat de beslissing tot het sluiten van de deuren vrijwel nooit te maken heeft met de veiligheid van de professionele procesdeelnemers (rechters en officieren van justitie). Het sluiten van de deuren vanuit het oogpunt van veiligheid gebeurt volgens hen alleen in situaties van mensen die in het stelsel van Beveiliging van Personen zitten, in het rijksdomein, en onder redelijk zware beveiliging, en bij kroongetuigen. De reden tot het gedeeltelijk sluiten van de deuren betreft dan meestal informatie die moet worden gedeeld om iets te onderbouwen, bijvoorbeeld beschermingsafspraken die niet naar buiten mogen komen.

Motivering van de beslissing op verzoeken tot het sluiten van de deuren in de praktijk
De onderbouwing van de beslissing op verzoeken tot het behandelen van het onderzoek ter terechtzitting achter gesloten deuren wordt door de respondenten voorts gebrekkig geacht; het is niet altijd duidelijk wat de afweging behelst, omdat een motivering ontbreekt of slechts summier is. Dit probleem speelt vooral bij motiveringen die betrekking hebben op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte of andere procesdeelnemers. Dat zou betekenen dat deze nadere motivering dus veelal ook in het proces-verbaal van de terechtzitting ontbreekt en evenmin op de terechtzitting wordt toegelicht. Waar de afweging tussen de conflicterende belangen niet duidelijk wordt gemaakt en daarmee de noodzaak tot het sluiten van de deuren onvoldoende wordt onderbouwd, ontstaat evenwel strijd met de vereisten van het ERHM.
De afweging of een zaak achter gesloten deuren moet plaatsvinden ervaren sommige van de voor dit onderzoek geïnterviewde rechters als lastig, met name in de situatie dat verdachten aangeven zich niet vrij te voelen om te verklaren. Wellicht dat dit onderzoek meer inzicht kan verschaffen in de interpretatie van de gronden genoemd in artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 269 lid 1 Sv en de eisen die het EHRM stelt aan de onderbouwing van die beslissing. Met het oog daarop zijn deze eisen gevisualiseerd in een infographic (zie bijlage 6).

Het voorgaande onderstreept onzes inziens het belang van een goede beoordeling van de individuele beschermingsbehoefte van het slachtoffer. Het beeld dat rijst uit de interviews over het onbegrip over beslissingen van rechters op dit punt, roept de vraag op hoe de individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte van het slachtoffer wordt gemaakt en of de rechter op grond daarvan voldoende informatie heeft voor het maken van een afweging omtrent externe openbaarheid. Het roept bovendien de vraag op bij wie de verantwoordelijkheid ligt om de individuele beschermingsbehoefte aan te kaarten.

Beperken van de openbaarheid als ultimum remedium en mogelijke alternatieven

Het beperken van de openbaarheid van de terechtzitting is in ons strafprocesrecht gepositioneerd als een ultimum remedium. In ons strafprocesrecht zijn in recente jaren tal van minder verstrekkende maatregelen ingevoerd die conform EHRM-rechtspraak overwogen moeten worden (en niet-toereikend moeten zijn bevonden) alvorens wordt besloten tot het sluiten van de deuren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen beschermingsmaatregelen ten behoeve van de veiligheid en privacy van het slachtoffer en die van de professionele procesdeelnemers. Ten aanzien van slachtoffers kan bovendien een onderscheid worden gemaakt tussen de afscherming van persoonsgegevens van het slachtoffer en de afscherming van het slachtoffer zelf.

Persoonsgegevens van slachtoffers (adres, woonplaats, telefoonnummer, e-mailadres, verblijfplaats, geboorteland, geboorteplaats en Burgerservicenummer) dienen ingevolge artikel 149a Sv en het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken sinds juli 2025 buiten het strafdossier te worden gehouden in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. Daarnaast is het ook mogelijk om slachtoffergegevens af te schermen. De Aanwijzing slachtoffers in het strafproces uit 2024 biedt onder meer de mogelijkheid van domiciliekeuze of aangifte of verhoor onder nummer. De wet voorziet niet in de mogelijkheid om anoniem aangifte te doen, maar biedt wel ruimte voor het geheel of gedeeltelijk afschermen van de identiteit van (het slachtoffer als) de getuige door de mogelijkheid van aangifte onder nummer of het slachtoffer aan te duiden als beperkt anonieme getuige of bedreigde getuige. Een slachtoffer dat een gegrond vermoeden heeft dat een aangifte of verhoor kan leiden tot bijvoorbeeld gevaar voor de persoonlijke veiligheid of veiligheid van anderen, kan aangifte onder nummer doen of worden verhoord onder nummer. In de praktijk gaat het dan meestal over adres afscherming, en minder om afscherming van de naam.

Daarnaast kunnen op grond van artikel 12 Besluit slachtoffers van strafbare feiten beschermingsmaatregelen worden genomen waarmee (de identiteit van) het slachtoffer kan worden afgeschermd tijdens het onderzoek ter terechtzitting ten behoeve van diens privacy en veiligheid. Het sluiten van de deuren als bedoeld in artikel 269 Sv is in dat besluit als *ultimum remedium* opgenomen, maar daarnaast kunnen ook andere, minder ingrijpende maatregelen worden genomen. In het besluit wordt in algemene zin omschreven dat deze maatregelen inhouden dat geen oogcontact kan plaatsvinden tussen slachtoffer en verdachten of dat het slachtoffer in de rechtszaal kan worden verhoord zonder daar aanwezig te zijn. Op grond van dit besluit kunnen diverse beschermingsmaatregelen genomen die ook daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast, zoals een verhoor per videoconferentie, het plaatsen van een scherm in de rechtszaal zodat oogcontact onmogelijk is, vanuit een andere ruimte volgen van de zitting, het via videoverbinding uitoefenen van het spreekrecht of via een (voorafgaand aan de zitting opgenomen) audio-opname of het aanwezig zijn via een besloten livestream vanuit een andere ruimte. Niet geregeld in het Besluit, maar in lijn daarmee kan worden georganiseerd dat een slachtoffer via een andere ingang naar binnen gaat of boven in de zittingszaal, achter het glas plaatsneemt in plaats van in de zittingszaal. In de Persrichtlijn 2025 is geregeld dat tijdens strafzittingen geen beeld- en geluidsopnamen worden gemaakt van onder meer slachtoffers (als getuigen). Tot slot is door een van de respondenten als knelpunt benoemd dat in het klassieke ontwerp van een rechtszaal het slachtoffer en diens slachtofferadvocaat geen vaste plaats hebben. Dat zorgt ervoor dat slachtoffers soms op de

publieke tribune moeten zitten, tussen de pers en soms zelfs tussen de familie van de verdachte, wat vanuit het oogpunt van (de belevenis van) veiligheid onwenselijk kan zijn.

Ten aanzien van de bescherming van professionele procesdeelnemers, zoals de rechter, officier van justitie en rechter-commissaris, wordt de vraag of beschermingsmaatregelen noodzakelijk zijn, voornamelijk bezien vanuit de werkgeversverantwoordelijkheid (waarover hierna meer). Als uitgangspunt geldt dat functionarissen werkzaam in het strafproces zichtbaar zijn en dat zeer terughoudend dient te worden omgegaan met maatregelen die ertoe strekken om de identiteit van de betrokken functionarissen af te schermen. Zij treden immers niet op als privépersoon op een zitting, maar altijd uit hoofde van hun functie. Tegen de achtergrond van de vereisten van een eerlijk strafproces is het in beginsel niet wenselijk dat de betrokken functionarissen daaraan anoniem deelnemen. Er kunnen evenwel redenen zijn om genoemde functionarissen af te schermen of te beveiligen en daartoe kunnen ook maatregelen worden genomen. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers is ingevolge artikel 6 lid 1 EVRM een van de gronden om een uitzondering te maken op de externe openbaarheid. De veiligheid van de procesdeelnemers wordt evenwel niet expliciet in deze bepaling genoemd. Wel zou om deze reden kunnen worden besloten om veiligheidsmaatregelen te treffen die de toegankelijkheid van de terechtzitting beperken aangezien bij concrete bedreigingen jegens een van de professionele procesdeelnemers de veiligheid van alle aanwezigen en de goede rechtspleging in het geding zijn.
Ten aanzien van de bescherming van de veiligheid van procespartijen kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds rechters en anderzijds officieren van justitie en rechters-commissarissen. Voor het afschermen van de identiteit van rechters bestaat geen wettelijke mogelijkheid. Dat zou ook niet wenselijk zijn gelet op internationale normen waarin wordt benadrukt dat de zaak dient te worden behandeld door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Tijdens de interviews is een voorbeeld genoemd van een enkele keer dat een rechter onder nummer heeft gewerkt. Dat betreft evenwel een uitzondering en er bestaat ook geen richtlijn voor. De onderzoekers is daarnaast bekend dat de namen van de rechters in het Marengo-proces zijn geanonimiseerd, maar hun identiteit is door de openbaarheid van het strafproces daarentegen wel deels bekend geworden. Niet duidelijk is of de anonimisering enkel de publicatie op rechtspraak.nl betreft of ook het vonnis dat aan procespartijen is verstrekt. Het afschermen van de namen in het vonnis als maatregel – hoe invoelbaar ook – staat wel op gespannen voet met het uitgangspunt van openbaarheid en de rol van de rechter in het strafproces. Het betreft hoogst uitzonderlijke casus die onzes inziens aangeven hoezeer de rechtspraak in dat soort gevallen worstelt met de balans tussen openbaarheid en veiligheid van (professionele) procesdeelnemers.
Ten aanzien van de officier van justitie en rechter-commissaris geldt dat uit de focusgroep en de interviews het beeld ontstaat dat de afscherming niet waterdicht is. Het gaat volgens de respondenten om het opwerpen van drempels. De identiteit van de professionele procesdeelnemers is volgens hen altijd te achterhalen. Genoemde voorbeelden van afschermen zijn ‘verdunnen’, dat wil zeggen dat niet steeds dezelfde officier van justitie optreedt, maar dat met meerdere officieren van justitie aan een zaak wordt gewerkt, dat stukken met meerdere namen (tot wel vijf à zes) worden ondertekend, dat de officieren afwisselend optreden op de regiezitting en de inhoudelijke zitting en dat gewerkt wordt met steeds wisselende officieren op de zitting. Ook kunnen meerdere rechters-commissarissen op hoogrisicozaken werken. Zowel rechters-commissarissen als officieren van kunnen vanwege zwaarwegende redenen onder nummer werken en de herkenbaarheid van laatstgenoemden kan op de zitting worden beperkt. Werken onder nummer is een in de praktijk ontwikkelde en niet wettelijk geregelde manier van afgeschermd werken. Evenmin wordt deze praktijk in het nieuwe Wetboek van Strafvordering geregeld. Een verzoek daartoe is evenwel aan toetsing door het CTC en het College van procureurs-generaal onderworpen. Tot het werken onder nummer wordt besloten op basis van de voorstelbaarheid van de dreiging en dat er geen andere manieren zijn die redelijkerwijs leiden tot

mitigering van het voorstelbare risico. Het is volgens een van de respondenten landelijk beleid dat in zaken waarin het openbaar ministerie onder nummer werkt, rechters-commissarissen dat ook doen. Rechters-commissarissen en officier van justitie werken immers nauw samen en de dreiging kan zich op beiden richten. Bovendien kan het openbaar ministerie, anders dan het kabinet R-C dat daartoe niet de middelen heeft, een veel betere dreigingsinschatting maken. Uitzondering op het voorgaande vormt de situatie dat een officier van justitie in opvolgende zaken onder nummer blijft werken om te voorkomen dat in de ene zaak niet en in de andere zaak wel zijn naam wordt prijsgegeven. De rechters-commissarissen volgen dan niet automatisch, zij moeten er wel aanleiding toe zien in de zaak.
Geconcludeerd kan worden dat uit de focusgroep en de interviews het beeld naar voren komt dat voor de beslissing om afgeschermd te werken, waaronder het werken onder nummer, evenals voor het sluiten van de deuren steeds een individuele afweging wordt gemaakt van de in het geding zijnde belangen. Daartoe wordt bovendien slechts in uitzonderlijke gevallen besloten. Dat past bij voornoemd uitgangspunt dat professionele procesdeelnemers hun functie in de openbaarheid uitoefenen.

Meer praktische maatregelen zijn dat rechters zichzelf (of de officier van justitie) op de zitting niet voorstellen met naam, maar enkel als rechter, en op de naambordjes in de rechtszaal worden enkel de functies vermeld: voorzitter, rechter, officier van justitie. Ook hoeft de naam van de officier van justitie, anders dan die van de rechter, niet in het vonnis te worden vermeld. Op grond van de Persrichtlijn 2025 kan de rechter, tot slot, besluiten beeld- en geluidopnamen te beperken. In dat verband is ook de aanwezigheid van mobieltjes in de rechtszaal als knelpunt bestempeld. De rechters en raadsheren uit de voor dit onderzoek georganiseerde focusgroep geven aan sturing en uniformiteit te missen bij het maken van beslissingen over het wel of niet in beeld komen, vooral wanneer het de veiligheid van de procesdeelnemers betreft. Tot slot dragen rouleren naar een ander rechtsgebied en te weten wie bij de openbare zitting aanwezig zijn door dat in de rechtszaal aan de aanwezigen te vragen, ook bij aan de veiligheid.

Ten aanzien van de positie van de (slachtoffer)advocaat is in de interviews met de slachtofferadvocatuur en de journalist aandacht gevraagd voor diens veiligheid. Het openbaar ministerie toonde zich evenwel bewust van het risico van ongewenste beïnvloeding van de verdediging en rechters.

Aanvullingen op bestaande alternatieven
Er bestaan kortom diverse alternatieven voor het sluiten van de deuren om de privacy en veiligheid van slachtoffers en procespartijen te borgen. In aanvulling daarop zijn vier alternatieven verkend die evenwel nader onderzoek vergen. Twee van de alternatieven impliceren een wijziging van de huidige wettelijke regeling. Het betreft ten eerste de invoering van een rechterlijke toets op persoonsgegevens in het dossier. Of dit daadwerkelijk een meerwaarde oplevert ten opzichte van de huidige mogelijkheid van het slachtoffer om de officier van justitie te verzoeken stukken aan het strafdossier te voegen die hij van belang acht voor de beoordeling van de zaak (art. 51b lid 2 Sv) is evenwel de vraag. Daarnaast is de bij het Internationaal Strafhof ontwikkelde praktijk verkend om voorafgaand aan het horen van een (slachtoffer als) getuige schriftelijk vragen in te dienen. Vanuit een verdedigingsperspectief en in het licht van artikel 6 EVRM is dit alternatief waarschijnlijk problematisch, omdat de verdediging ruimte dient te behouden om te reageren op hetgeen de getuige tijdens het verhoor naar voren brengt, hetgeen nieuwe, niet vooraf op schrift gestelde vragen kan oproepen.
De twee meer praktijkgerichte initiatieven richten zich op slachtoffers van seksuele en geweldsmisdrijven respectievelijk minderjarige slachtoffers. Zo is de verbetering van juridische bijstand aan slachtoffers van seksuele en geweldsmisdrijven direct na de aangifte genoemd als alternatief dat mogelijk bijdraagt aan een verbeterde (informatie)positie van het slachtoffer waardoor mogelijk ook kan worden voorkomen dat slachtoffergegevens (onbedoeld) in het strafdossier worden opgenomen. Voor

dit door een van de respondenten aangeduide 'JOS-piket' (Juridische Opvang voor Slachtoffers van seksuele en geweldsmisdrijven) wordt momenteel gewerkt aan een plan van aanpak voor (landelijke) implementatie. Daarbij worden diverse mogelijkheden verkend, waaronder een directe koppeling tussen politie en (slachtoffer)advocaat. Een voordeel hiervan zou zijn dat slachtoffers niet zelf op zoek hoeven te gaan naar een advocaat en dat in een vroeg stadium rechtsbijstand zou kunnen worden geboden. Tot slot is het zogenoemde Barnahus-model genoemd als alternatief dat zich richt op hulpverlening en juridische procedures voor minderjarige slachtoffers van (seksueel) geweld in een kindvriendelijke omgeving. Daarbij wordt gewerkt met een 'alles onder één dak'-principe dat voorkomt dat kinderen hun verhaal meerdere keren bij verschillende professionals doen waardoor het risico op secundaire victimisatie wordt verkleind. Indien een rechter-commissaris wordt betrokken bij het kindverhoor dat plaatsvindt in het Barnahus en/of een opname of livestream van het kindverhoor wordt gemaakt, zou dit ook in de Nederlandse regeling toelaatbaar bewijs in de strafzaak kunnen opleveren.

De conclusie is dan ook dat in de huidige wettelijke regeling diverse beschermingsmaatregelen zijn neergelegd ten behoeve van de veiligheid en privacy van het slachtoffer en die van professionele procesdeelnemers die ook daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast. Bekendheid hiervan onder professionele procesdeelnemers is van belang om de toepassing ervan te waarborgen. Daarnaast verdienen de hiervoor genoemde aanvullingen op bestaande alternatieven nadere verkenning. Het bestaan van deze alternatieven heeft de potentie om de (informatie)positie van het slachtoffer (verder) te versterken en maakt dat de privacy van het slachtoffer in een vroegtijdig stadium van het strafproces kan worden beschermd. Daarnaast kunnen zij eraan bijdragen dat het (minderjarige) slachtoffer, indien het daarvoor kiest, niet altijd ter terechtzitting hoeft te verschijnen. In dat geval zal ook de vraag naar het sluiten van de deuren minder snel aan de orde komen. Het voorgaande overzicht illustreert voorts dat veel alternatieven voor het sluiten van de deuren niet eerst ter terechtzitting aan de orde komen en derhalve niet altijd het voorwerp van een rechterlijke beslissing vormen, maar dat dergelijke (beschermings)maatregelen reeds in een vroeg stadium van het strafproces, voorafgaand aan de terechtzitting, moeten worden genomen.

Minderjarige slachtoffers en slachtoffers van seksuele misdrijven

In de interviews is meerdere malen een parallel getrokken tussen de behandeling van strafzaken tegen minderjarige verdachten en strafzaken waarbij minderjarige slachtoffers zijn betrokken: als minderjarige verdachten recht hebben op een behandeling achter gesloten deuren, zou dat dan ook niet moeten gelden voor minderjarige slachtoffers, met name slachtoffers van seksueel geweld? Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. De generieke uitzondering die in het jeugdstrafrecht wordt gemaakt op het uitgangspunt van openbaarheid is door de wetgever gestoeld op een keuze tussen twee conflicterende mensen-/kinderrechten waarbij artikel 40 lid 2 sub vii IVRK als specialis wordt beschouwd ten opzichte van artikel 6 lid 1 EVRM. Het EHRM benadrukt dat in zaken over seksuele misdrijven een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt tussen het recht van de verdachte op een openbare behandeling van zijn zaak in de zin van artikel 6 EVRM en het recht van het slachtoffer op bescherming van diens privéleven, in het bijzonder diens identiteit, persoonlijke integriteit en waardigheid (art. 8 EVRM). Het sluiten van de deuren kan noodzakelijk zijn om slachtoffers te beschermen tegen openbaarmaking van intieme informatie en tegen secundaire of herhaalde victimisatie, die onder omstandigheden een schending van artikel 3 EVRM of artikel 19 IVRK kan opleveren. Daarbij heeft de staat een positieve verplichting om slachtoffers, en in het bijzonder kwetsbare slachtoffers zoals minderjarigen, gedurende de gehele strafprocedure effectief te beschermen. Of uitsluiting van het publiek gerechtvaardigd is, vereist echter, als gezegd, steeds een concrete belangenafweging in het individuele geval.

De EU-richtlijn minimumnormen voor slachtoffers van strafbare feiten biedt een verhoogde bescherming aan slachtoffers van seksueel geweld, in het bijzonder minderjarige slachtoffers door te voorzien in een individuele beoordeling van hun beschermingsbehoeften. Op basis daarvan kan worden besloten tot beschermingsmaatregelen, waaronder behandeling van de zaak achter gesloten deuren. Uit de (herziene) richtlijn volgt evenmin dat strafzaken met (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld standaard achter gesloten deuren moeten plaatsvinden; dit blijft afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval.
Ten aanzien van slachtoffers is in de EU-Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers in strafzaken aldus gekozen voor een individuele beoordeling van beschermingsbehoeften die aansluit bij de individuele beoordeling die het EHRM eist in het kader van verzoeken tot het sluiten van de deuren in de zin van artikel 6 lid 1 EVRM. Het EVRM biedt een minimumniveau van bescherming waarbij lidstaten ervoor kunnen kiezen om een hoger niveau van bescherming te bieden. Een hoger niveau van bescherming voor (minderjarige) slachtoffers door het laten plaatsvinden van bijvoorbeeld strafzaken met seksuele misdrijven (tegen minderjarigen) door de zaak standaard achter gesloten deuren te laten plaatsvinden doet evenwel afbreuk aan de rechtsbescherming van (meerderjarige) verdachten die een belang kunnen hebben bij behandeling in openbaarheid. Uit het onderzoek volgt bovendien dat de snelle toename van digitalisering van strafzaken en de opkomst van (sociale) media waardoor strafzaken meer in openbaarheid plaatsvinden en details over de zaak ook langer vindbaar zijn factoren zijn die van belang zijn in deze afweging. Dat kan overigens een nadeel vormen voor zowel het slachtoffer als de verdachte c.q. veroordeelde.

Openbaarheid, werkgeversverantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid
Het onderzoek legt voorts een spanningsdriehoek bloot tussen het uitgangspunt van openbaarheid, werkgeversverantwoordelijkheid en de rechterlijke onafhankelijkheid. Deze spanning compliceert beslissingen over het sluiten de deuren en doet de vraag rijzen wie verantwoordelijk is voor het nemen van deze beslissingen: de individuele rechter of (ook) het gerechtsbestuur? De rechter is weliswaar verantwoordelijk voor de veiligheid in de zittingszaal en het gerechtsbestuur, maar aangezien een zittingszaal altijd in een gebouw zit, is afstemming tussen de rechter en het gerechtsbestuur vereist. Discussiepunt betreft ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad voor de rechtspraak, het gerechtsbestuur, de NCTV en de zittingsrechter. Deze spanning treedt ook op de voorgrond bij de vraag en actuele discussie binnen de rechtspraak of een rechter van een zaak mag worden gehaald als hij zich niet houdt aan veiligheidsmaatregelen. Rechters en raadsheren hebben verder behoefte aan meer duidelijkheid over de vraag waarom in het ene geval beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen en in het andere geval niet. De vraag is evenwel of daaraan tegemoet kan worden gekomen, omdat er ook een inherente spanning lijkt te zitten op wat de politie en de NCTV met de rechtspraak kunnen delen en de beveiligingsmaatregelen die zij adviseren.

Aanknopingspunten om wetgeving en beleid over de openbaarheid van zittingen in relatie tot privacy en veiligheid (verder) te ontwikkelen

Uit het voorgaande vloeit een aantal aanknopingspunten voort die aanleiding bieden om wetgeving en beleid over de openbaarheid van zittingen in relatie tot privacy en veiligheid (verder) te ontwikkelen. Hierbij betrekken wij niet alleen wetgeving en beleid, maar ook de praktijk, omdat in het onderzoek van een aantal meer op de praktijk gerichte aanknopingspunten is gebleken.
Ten eerste volgt uit het onderzoek dat het sluiten van de deuren een van de vele middelen is in het breder palet van mogelijkheden om secundaire en herhaalde victimisatie te voorkomen. Om die reden is het

van belang om breed te kijken naar maatregelen waarmee dit doel kan worden bereikt. Beschikbaarheid en toepassing daarvan is mede van invloed op de discussie over de vraag of in bepaalde zaken vaker een behandeling achter gesloten deuren zou moeten plaatsvinden.
In het verlengde daarvan – en ten tweede – is in de praktijk mogelijk nog ruimte om meer gebruik te maken van alternatieven voor het sluiten van de deuren, zoals de mogelijkheid van het doen van aangifte onder nummer, waarbij niet alleen de adresgegevens worden afgeschermd, maar ook de naam. Aangifte onder nummer zou bovendien wettelijk dienen te worden geregeld, zoals ook voorzien in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.
Eveneens in het verlengde van het voorgaande – en ten derde – biedt het onderzoek aanleiding om een aantal op de praktijkgerichte nieuwe alternatieve werkwijzen in te voeren c.q. nader te verkennen, zoals de Juridische Opvang voor Slachtoffers van seksuele en geweldsmisdrijven en het Barnahus-model. Mede doordat laatstgenoemd model door verschillende internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties wordt gezien als een *best practice* voor kindvriendelijke rechtspleging ten behoeve van minderjarige slachtoffers van (seksueel) geweld en ook de Europese Unie het model ondersteunt en lidstaten aanmoedigt een soortgelijk model op te zetten en verder te ontwikkelen, verdient dit alternatief onzes inziens serieuze overweging. Aandacht is in dit onderzoek voorts gevraagd voor de plek van het slachtoffer in de rechtszaal in die situaties waarin diens veiligheid c.q. privacy in het geding is.
Ten vierde komt uit de interviews het beeld naar voren dat er ruimte is in de praktijk om vaker te verzoeken de zaak (gedeeltelijk) achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. Kennis en een brede discussie over de interpretatie van de gronden genoemd in artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 269 lid 1 Sv en de eisen die het EHRM daaraan stelt zou daaraan bijdragen. Of dat leidt tot het 'vaker honoreren' van deze verzoeken, zoals wordt gesteld in de motie die de aanleiding vormt voor dit onderzoek, is conform de rechtspraak van het EHRM aan de rechter die de verantwoordelijkheid heeft om op basis van de individuele omstandigheden van het geval en de noodzaak deze beslissing te nemen. Belangrijke vragen in dat verband zijn hoe de individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte van het slachtoffer wordt gemaakt, op grond waarvan en of er voldoende informatie voorhanden is voor het maken van die beoordeling.
Ten vijfde verdient, indien de rechter besluit tot het sluiten van de deuren, de motivering daarvan verbetering, ongeacht of en waar die beslissing schriftelijk wordt vastgelegd. Vastlegging in een (tussen)vonnis of -arrest heeft daarbij de voorkeur, omdat deze kunnen worden gepubliceerd. Indien de afweging tussen de conflicterende belangen namelijk niet duidelijk wordt gemaakt en daarmee de noodzaak tot het sluiten van de deuren onvoldoende wordt onderbouwd, ontstaat strijd met de vereisten van het ERHM. Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar de vraag hoe wordt voorkomen dat motivering informatie prijsgeeft die de sluiting van de deuren juist beoogd te beschermen en, of een afzonderlijk publiceerbare beslissing daarvan mogelijk en/of wenselijk is.
Ten zesde en aansluitend op het voorgaande punt verdient het onzes inziens heroverweging of motivering van de beslissing over (verzoeken tot) het sluiten van de deuren in het proces-verbaal conform artikel 269 lid 3 Sv de juiste plek is. Een wettelijke motiveringsplicht die in het vonnis of arrest moet worden opgenomen maakt de beslissing immers kenbaar en controleerbaar.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Bezie of in de praktijk ruimer gebruik kan worden gemaakt van alternatieven voor het sluiten van de deuren, zoals de mogelijkheid van het doen van aangifte onder nummer, waarbij niet

alleen de adresgegevens worden afgeschermd, maar ook de naam. Voorzie de aangifte onder nummer van een wettelijke basis, zoals voorzien in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

2. Bezie of nieuwe alternatieven en/of best practices uit het buitenland, zoals de Juridische Opvang voor Slachtoffers van seksuele en geweldsmisdrijven en het Barnahus-model, de (informatie)positie van het slachtoffer kunnen verbeteren en geïmplementeerd kunnen worden. Bezie voorts of de plek van het slachtoffer en diens advocaat in de rechtszaal in situaties waarin de veiligheid c.q. privacy daartoe nopen heroverweging verdient.

3. Informeer slachtoffers over de mogelijkheden die de wet biedt om verzoeken te doen tot het (gedeeltelijk) sluiten van de deuren en inventariseer hun individuele beschermingsbehoeften tijdig.

4. Verspreid binnen de rechtspraak kennis en voer een brede discussie over de interpretatie en toepassing in de praktijk van de gronden genoemd in artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 269 lid 1 Sv en de eisen die het EHRM daaraan stelt (zie in dat verband de infographic bij dit onderzoek die daarbij als handvat kan dienen).

5. Overweeg als wetgever de invoering van een wettelijke motiveringsplicht van beslissingen op verzoeken tot het sluiten van de deuren die op kenbare en controleerbare wijze in het (tussen)vonnis of (-)arrest moet worden opgenomen. Onderdeel daarvan zou een verplichting moeten zijn om te overwegen of volstaan kan worden met minder verstrekkende maatregelen.

6. Onderzoek of de rechter voldoende informatie heeft over de beschermingsbehoefte van het slachtoffer om deze mee te kunnen nemen in diens beslissing omtrent de externe openbaarheid van de terechtzitting.

7. Houd bij het nemen van veiligheidsmaatregelen voor professionele procesdeelnemers oog voor de positie van de (slachtoffer)advocaat.

Reflecties op beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het onderzoek kent een aantal beperkingen, waarvan sommigen aanleiding vormen om nader onderzoek aan te bevelen. In het rapport wordt hier uitgebreid bij stil gestaan en worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Zo wordt aanbevolen om te bezien of in de praktijk ruimer gebruik kan worden gemaakt van bestaande alternatieven voor het sluiten van de deuren, om slachtoffers en hun advocaten en rechters voor te lichten over de mogelijkheden tot het sluiten van de deuren, bijvoorbeeld door op een symposium voor alle relevante beroepsgroepen, een brede discussie te houden over de openbaarheid van zittingen en zo ook een nog rijker beeld van de visies op onderliggende vraagstukken op te halen. In vervolgonderzoek zou voorts meer kwantitatieve data kunnen worden verzameld over beslissingen tot het sluiten van de deuren. Aanbevolen is verder om de motivering van beslissingen rondom de externe openbaarheid te verbeteren en een wettelijke motiveringsplicht in te voeren. Daarnaast zou rechtsvergelijkend onderzoek naar (voorgenomen of gewijzigde) wetgeving, overwegingen van de wetgever en ontwikkelingen in andere Europese landen die onder hetzelfde mensenrechtenkader vallen aanvullende inzichten kunnen opleveren. Het kan bijdragen aan het verkrijgen van een vollediger beeld

van waar Nederland staat ten opzichte van andere landen in Europa, hoe zij invulling geven aan verdragsverplichtingen en welke overwegingen de wetgever heeft gemaakt ten aanzien van de openbaarheid van de terechtzitting en beperkingen daarop. Buiten het onderzoek valt de vraag in hoeverre de maatregelen die momenteel kunnen worden genomen en worden genomen ook daadwerkelijk bijdragen en kunnen bijdragen aan het verminderen van de kans secundaire of herhaalde traumatisering naar aanleiding van een (openbaar) strafproces. Zicht daarop is evenwel van belang, omdat het hebben opgelopen van secundaire of herhaalde victimisatie naar aanleiding van een strafproces over seksuele misdrijven een schending kan opleveren van artikel 3 EVRM. Vervolgonderzoek zou hier meer licht op kunnen werpen.