

Vergaderjaar 2004–2005

30 143

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1.	Inleiding	1
2.	Voorstellen onderzoeksproject Strafvordering 2001	3
3.	De plaats van het slachtoffer in het strafproces	4
4.	Rechten van het slachtoffer	10
5.	Uitvoering slachtofferbeleid	13
6.	Wat regelt het wetsvoorstel niet	15
7.	Financiële paragraaf	17
8.	Artikelsgewijs	17

1. Inleiding

In het afgelopen twee decennia is in brede kring sterk het besef gegroeid dat de positie van het slachtoffer in het strafproces versterking behoeft. Dit wetsvoorstel geeft daaraan uitvoering mede op basis van de voorstellen die zijn gedaan in twee deelrapporten van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 onder leiding van prof. mr. M. S. Groenhuijsen en prof. mr. G. Knigge¹. In deel 4 van dit onderzoek wordt de positie van het slachtoffer samengevat en besproken mede tegen de achtergrond van de belangen van de overige procesdeelnemers en het belang van de strafvordering².

Uitgangspunt is dat aan het slachtoffer een duidelijker omschreven positie toekomt dan nu in het wetboek is voorzien. Door de ontwerpers van het wetboek van 1926 werd het slachtoffer voornamelijk gezien als getuige die behulpzaam diende te zijn bij de waarheidsvinding in het onderzoek van de strafzaak tegen de verdachte. Het was een burgerplicht om volledig en naar waarheid te verklaren. Zijn belang bij het instellen van een vervolging werd waargenomen en gewogen door de officier van justitie. In de waardering van de positie van het slachtoffer in het strafproces zijn sinds 1926 aanzienlijke veranderingen opgetreden.

De aanpak van vooral de positie van het slachtoffer is urgent vanwege het belang dat daaraan maatschappelijk en politiek wordt gehecht, maar ook vanwege de problemen waarmee de politie, staande en zittende magistratuur in de praktijk worden geconfronteerd: in welke mate kan of dient het slachtoffer nu al meer tegemoet worden gekomen dan het huidige

¹ Het onderzoek ter zitting, Groningen 1999, blz. 233–274 en Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, Deventer 2002, blz. 773–971.

² Afronding en verantwoording, Deventer 2004, blz. 107–111.

wetboek vergt. Voor het slachtoffer is van belang dat duidelijkheid bestaat over de rechten waarop hij aanspraak kan maken en over de mogelijkheden die hem in het vooronderzoek en op de terechtzitting ten dienste staan. In de brief van 22 oktober 2003 over het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1) is nader gemotiveerd waarom aan de uitwerking van dit onderdeel van de voorstellen van de onderzoekers prioriteit toekomt. Met de voorgestelde aanpak van de herziening van het Wetboek van Strafvordering op onderdelen heeft de Tweede Kamer op hoofdlijnen ingestemd op 4 februari 2004 (Hand. TK 2003/04, blz. 3197–3224).

In de brief van 20 maart 2002 heeft de regering op grond van artikel 18 van het Kaderbesluit van de Europese Raad van 15 maart 2001 (Pb EG 22 maart 2001, L 82, blz. 1–4) verslag gedaan van de wijze waarop Nederland uitvoering heeft gegeven aan de verplichtingen die daaruit voor de lidstaten voortvloeien. Een afschrift van deze brief is aan de Tweede Kamer gezonden. De conclusie in deze brief was dat de uitvoering van het reeds bestaande beleid (grotendeels neergelegd in de OM-aanwijzing slachtofferzorg) meebrengt dat Nederland reeds in hoofdlijnen voldoet aan de eisen van het Kaderbesluit. De Europese Commissie heeft op 16 februari 2004 een rapport uitgebracht waarin de reacties van de Lidstaten die op de voet van het hiervoor genoemde artikel 18 waren ingezonden, zijn samengevat en verwerkt. Uit de rapportage ten aanzien van Nederland moet helaas worden vastgesteld dat het Nederlandse standpunt dat het grootste deel van de bepalingen uit het Kaderbesluit reeds was geïmplementeerd door middel van de bestaande instructies voor de werkwijze van het openbaar ministerie en de politie in de aanwijzing slachtofferzorg van het College van procureurs-generaal kennelijk onvoldoende over het voetlicht is gekomen. De omstandigheid dat nu wordt gekozen voor het codificeren van een aantal beleidsregels brengt geen substantiële wijziging in de inspanningen van politie en openbaar ministerie die nu reeds op grond van de aanwijzing worden verricht. Terecht wordt in de rapportage gestipuleerd dat de implementatie tot gevolg moet hebben dat het door het Kaderbesluit beoogde resultaat wordt bereikt, en dat deze moet passen in het wettelijk systeem en de bestendige rechtspraak van de Lidstaat. Daarmee is naar het oordeel van de regering niet noodzakelijkerwijs gegeven dat alle verplichtingen moeten worden geformuleerd in formele wetgeving.

In de brief aan de Tweede Kamer van 20 maart 2002 en in het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering van 22 oktober 2003 is aangekondigd dat de voorstellen van de onderzoekers met betrekking tot de erkenning van de zelfstandige positie van het slachtoffer in het strafproces voor een belangrijk deel zullen worden uitgewerkt in een wettelijke regeling. In dit kader is het belang van het slachtoffer opnieuw gewogen, maar daarbij moet worden aangetekend dat dit belang niet absoluut is. Het moet worden afgewogen tegen dat van de andere procesdeelnemers die gerechtvaardigde doch mogelijk tegengestelde belangen kunnen hebben, zoals de verdachte. Ten slotte moet rekening worden gehouden met de feitelijke mogelijkheden die het justitieel apparaat thans ten dienste staan; zo is niet te verwachten dat op korte termijn extra zittingscapaciteit in strafzaken beschikbaar komt. Deze schaarste zal blijven bestaan, terwijl waarschijnlijk is dat ten gevolge van de intensivering van de handhaving volgens het veiligheidsprogramma het aantal strafzaken dat op de terechtzitting wordt behandeld eveneens zal stijgen. In het navolgende zal op die belangenafweging en de uitkomst daarvan nader worden ingegaan.

Het wetsvoorstel is aan een aantal organen en instanties uit de rechtspraak voorgelegd voor advies¹. Met de ingekomen adviezen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de Nederlandse Vereniging voor

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak, het College bescherming persoonsgegevens, het College van procureurs-generaal, de Raad van Hoofdcommissarissen en Slachtofferhulp Nederland is voor zo veel mogelijk rekening gehouden.

Met genoegen heeft de regering geconstateerd dat in de uitgebrachte adviezen de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geheel worden onderschreven.

In de toelichting zal waar nodig op de verschillende onderdelen van de adviezen worden ingegaan.

2. Voorstellen onderzoeksproject Strafvordering 2001

De onderzoekers hebben voorgesteld om een eigen afdeling voor het slachtoffer en voor de getuige als procesdeelnemer in het wetboek op te nemen. In die afdeling voor het slachtoffer kan een aantal rechten van het slachtoffer dat nu als beleidsregel voor het openbaar ministerie en de politie ten opzichte van slachtoffers is geformuleerd, voor codificatie in aanmerking komen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het recht van het slachtoffer op informatie over de strafrechtelijke procedure, recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding en een recht op correcte bejegening in de strafrechtelijke procedure. Voorts heeft het slachtoffer er recht op dat met zijn belangen bij het nemen van de vervolgingsbeslissing en het formuleren van de eis uitdrukkelijk rekening wordt gehouden en dat hij desgewenst in staat wordt gesteld om de terechtzitting bij te wonen. Voorgesteld wordt een uitbreiding van het recht op kennisneming van de processtukken. Dit recht komt nu slechts toe aan degene die zich voegt als benadeelde partij. De onderzoekers zijn voorstander van een recht op het toevoegen van processtukken aan het dossier. Tenslotte bepleiten zij de invoering van een beperkte vorm van spreekrecht.

Ten aanzien van de voorstellen over het spreekrecht op de terechtzitting kan worden verwezen naar de reactie van de regering bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van het initiatiefvoorstel Dittrich/Schonewille¹. De Wet van 21 juli 2004, Stb. 382, is op 1 januari 2005 in werking getreden. Tegen deze achtergrond is een discussie over de beste vorm en omvang van het spreekrecht reeds grotendeels achterhaald. Wel moet nader onder ogen worden gezien op welke wijze nadere afstemming kan plaatsvinden met de mogelijkheid van het afleggen van een schriftelijke slachtofferverklaring. Deze mogelijkheid is met ingang van 1 mei 2004 opengesteld.

De onderzoekers hebben als uitgangspunt voor hun voorstellen de volgende systeemkenmerken geformuleerd:

- het slachtoffer is niet gebaat bij een ongereflecteerde opeenstapeling van steeds meer aanvullende rechten in het strafgeding;
- het recht op respect en begripvolle bejegening beheerst de uitwerking van alle overige rechten van slachtoffers;
- de wettelijk genormeerde positie van het slachtoffer begint bij de opsporing en niet bij de vervolgingsbeslissing;
- de rechten van slachtoffers zijn niet absoluut, maar moeten worden afgewogen tegen andere belangen (rechten van de verdediging, derden, onderzoeksbelangen en kostenoverwegingen);
- bij de opsporing en de toepassing van dwangmiddelen dient niet alleen rekening te worden gehouden met het belang van een verantwoorde waarheidsvinding, maar ook met het belang van het slachtoffer (bij voorbeeld bij inbeslagneming en verplichting tot medewerking aan een HIV-test voor de verdachte);
- het belang van een effectieve beleidsuitvoering. Gebleken is dat het bestaande beleid, neergelegd in de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal aan het openbaar ministerie en de politie, reeds in

¹ Handelingen II 2002/03, p. 2713–2716, Kamerstukken 27 632.

belangrijke mate uitvoering geeft aan een aantal eisen die aan een behoorlijke slachtofferbejegening worden gesteld.

Deze uitgangspunten kunnen voor het overgrote deel worden onderschreven en vinden in het navolgende verdere uitwerking. Zo is aandacht besteed aan de vraag of in de regelgeving nadere afgrenzing dient plaats te vinden tussen de rol van het slachtoffer respectievelijk als aangever van het strafbaar feit, getuige, benadeelde partij en deelnemer aan het strafproces. In paragraaf 3 wordt op de samenval van de verschillende rollen van het slachtoffer ingegaan mede bezien tegen de afgrenzing van de rollen en belangen van overige procesdeelnemers en het belang van de waarheidsvinding.

In het laatste deelrapport van het derde onderzoeksjaar (Dwangmiddelen en rechtsmiddelen) worden voorstellen gedaan over de positie van het slachtoffer in het voorbereidend onderzoek. Complexe vragen rijzen bij de toepassing van dwangmiddelen (b.v. mag inbeslagneming ook ten behoeve van het slachtoffer dienen; moet het slachtoffer de mogelijkheid hebben om zijn opvatting over het opsporingsonderzoek kenbaar te maken en tegen beslissingen van de officier van justitie te opponeren bij de rechter). De voorstellen uit dit laatste rapport zullen nog niet bij dit wetsvoorstel worden betrokken, omdat zij nog veel nadere afweging in relatie tot de toepassing van bestaande dwangmiddelen vergen. Bovendien bestaat duidelijke samenhang met de eveneens aangekondigde veelomvattende herstructurering van het vooronderzoek. Gelet op het belang dat aan een algemene versterking van de positie van het slachtoffer wordt gehecht, geeft de regering er de voorkeur aan eerst het onderhavige wetsvoorstel in procedure te brengen. Zoals reeds is aangekondigd in voormelde brief van 22 oktober 2003 over het algemeen kader herziening strafvordering, zal de voorbereiding van dit onderdeel in 2005 een aanvang nemen.

3. De plaats van het slachtoffer in het strafproces

Volgens het EU-Kaderbesluit van 15 maart 2001 moet als slachtoffer worden aangemerkt: «De natuurlijke persoon die als direct gevolg van het handelen of nalaten dat in strijd is met de strafwetgeving van een lidstaat schade, met inbegrip van lichamelijk of geestelijk letsel, geestelijke pijn of economische schade heeft geleden». Het gaat derhalve om een persoon aan wie door de pleger van een strafbaar feit materiële of immateriële schade is toegebracht. Uit de definitie uit het Kaderbesluit blijkt dat het moet gaan om schade van een slachtoffer als direct gevolg van een strafbare gedraging van de verdachte. In de huidige bepaling van artikel 51a, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) wordt eveneens gesproken van rechtstreekse schade die door het slachtoffer van een strafbaar feit is geleden en die hij als benadeelde partij in het strafproces op de verdachte kan verhalen. In deze situatie is geen wijziging beoogd. Van verschillende zijde is niettemin op het opnemen van een definitie van het begrip slachtoffer in het wetboek aangedrongen (het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak en de NOVA). Aan dit verzoek is voldaan. Als slachtoffer wordt aangemerkt degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit materiële of immateriële schade heeft geleden. Voor de formulering van deze bepaling is aansluiting gezocht bij de bewoordingen van artikel 6: 95 BW in het burgerlijk recht, opdat er geen discrepantie zal ontstaan in de uitleg van de verschillende soorten schade die voor vergoeding in aanmerking komen. Dit leidt er evenwel niet toe dat slachtoffers van alle verkeersongelukken die weliswaar ten gevolge daarvan onmiskenbaar schade kunnen hebben opgelopen, onder de definitie van slachtoffer zullen vallen zoals bepleit door Slachtofferhulp Nederland. Het kan immers ook gaan om schade die door een natuurverschijnsel (verblinding, glad wegdek) of een eigen verkeers-

fout of toedoen is ontstaan. Slachtoffers van verkeersmisdrijven vallen evenwel onder deze definitie en kunnen uit dien hoofde aanspraak maken op de rechten van het slachtoffer.

Het Kaderbesluit verplicht niet tot het uitbreiden van rechten van slachtoffers tot rechtspersonen. Niettemin is het bestendige praktijk dat ook rechtspersonen hun schade als gevolg van een strafbaar feit in het strafproces kunnen verhalen. Bovendien is de bestaande aanwijzing van het College van procureurs-generaal ook bedoeld voor rechtspersonen die slachtoffer zijn van een strafbaar feit, voor zover dat voor hen relevant is. Een wijziging in deze situatie is niet beoogd. Doordat gevolg is gegeven aan de wens tot een wettelijke omschrijving van het begrip slachtoffer, is een afzonderlijke bepaling voor rechtspersonen nodig geworden.

De positie van het slachtoffer in het strafproces moet worden afgegrensd van het slachtoffer in het algemeen (bij voorbeeld van (verkeers)-ongelukken, natuurverschijnselen, ziekten), kortom iemand die door de gevolgen van bepaalde handelingen of gebeurtenissen zwaar wordt getroffen. Hoe groot en omvangrijk de gevolgen voor deze slachtoffers ook kunnen zijn, justitie heeft voor hun opvang en welzijn geen eigen verantwoordelijkheid. Het eerste aanknopingspunt voor de bemoeienis van politie en justitie met het slachtoffer is het strafbaar feit dat ter kennis wordt gebracht. De feitelijke hulpverlening aan het slachtoffer, voor zover het gaat om welzijn wordt in de vorm van eerste opvang, uitgevoerd door vrijwilligers en hun organisatie: Slachtofferhulp Nederland; met deze organisatie, die ook meer en meer juridische bijstand gaat verlenen (hulp bij het invullen van de schadevergoedingsformulieren, het voorbereiden op de uitoefening van het spreekrecht en het opstellen van de schriftelijke slachtofferverklaringen) bestaat reeds geruime tijd een substantiële subsidierelatie. Indien het slachtoffer zich wendt tot de gezondheidszorg behoort dat uiteraard tot de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. De bemoeienis van het justitieel apparaat met het slachtoffer begint op het moment waarop het kennis krijgt van een strafbaar feit; zij hangt in belangrijke mate samen met de aard van het gepleegde delict en de voortgang en omvang van de procedure tegen de dader.

De mate van betrokkenheid van politie en justitie zal in de eerste plaats afhankelijk zijn van de ernst van het strafbaar feit. Naarmate het strafbaar feit ernstiger is, kan meer inspanning van het justitieel apparaat worden verwacht, vooral als het gaat om gevallen waarin er sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. In deze zaken is, ongeacht of het opsporingsonderzoek leidt tot het ophelderen van het strafbaar feit, extra zorg van politie en justitie geboden.

In een aanzienlijk deel van de strafbare feiten dat ter kennis van de politie komt, wordt geen vervolging ingesteld. Zaken die eindigen met de vaststelling dat de identiteit van de dader niet is achterhaald of waarvoor geen enkele opsporingsindicatie aanwezig is, zullen behoudens de hiervoor genoemde uitzonderingen in zeer ernstige zaken, worden afgesloten met het verzenden van een afloopbericht aan het slachtoffer. In de gevallen waarin een strafrechtelijke procedure wordt begonnen, zal voortdurend rekening moeten worden gehouden met de belangen van het slachtoffer. Uitgangspunt daarbij is dat de strafrechtelijke procedure het leed en de schade van het slachtoffer niet mag vergroten; in sociologische termen ook wel genoemd het vermijden van secundaire victimisatie. Deze term is ook met zoveel woorden genoemd in artikel 15, eerste lid van het eerder genoemde kaderbesluit. Dit bevat het streven naar het geleidelijk scheppen van voorwaarden in het kader van een strafprocedure om onnodige druk op het slachtoffer te vermijden.

In het verlengde hiervan past niet dat reeds bij de aanvang een voorbehoud wordt gemaakt met het oog op de vraag of uiteindelijk kan worden vastgesteld of degene die stelt slachtoffer te zijn dat aan het eind van de procedure nog steeds is; dat kan eigenlijk pas nadat het vonnis tegen de

verdachte in kracht van gewijsde is gegaan. In beginsel heeft iedereen die zich als slachtoffer bij de politie meldt, recht op correcte bejegening. Dat laat onverlet dat in een beperkt aantal gevallen sprake kan zijn van een valse melding of aangifte. Dit is evenwel geen reden om niet van de goede trouw van het slachtoffer uit te gaan en alle slachtoffers op voorhand met reserve te bejegenen. Voor verdachten geldt de onschuldpresumptie; voor slachtoffers geldt dat zij slachtoffer zijn totdat het tegendeel komt vast te staan.

Het opleggen van de verplichting om met de belangen van het slachtoffer rekening te houden, kan er helaas niet toe leiden dat alle ongemak en leed voor het slachtoffer kunnen worden weggenomen. In het algemeen zal het strafrecht slechts in zeer beperkte mate kunnen voldoen aan alle wensen en verwachtingen die slachtoffers hebben. In het bijzonder kan de overheid niet alle leed of schade wegnemen die door het strafbaar feit is toegebracht. Het is veelal niet mogelijk om de juiste toedracht van een strafbaar feit en degene die daarvoor verantwoordelijk is te achterhalen: zo blijven als bekend veel diefstallen en woninginbraken onopgelost. Ook indien wel een verdachte wordt opgespoord, kan niet in alle gevallen een vervolging worden ingesteld. Verklaringen van de verdachte mogen niet worden afgedwongen; geen invloed kan worden uitgeoefend op het tonen van berouw of het aanbieden van verontschuldiging. Ook aan de verwachting dat een opsporingsonderzoek kan dienen als instrument voor onafhankelijke waarheidsvinding kan niet altijd worden voldaan¹. Kortom de overheid heeft het niet in haar macht om te bereiken dat op ieder strafbaar feit in alle gevallen een voor het slachtoffer bevredigende justitiële reactie kan volgen.

Bij de regeling van de rechtspositie van het slachtoffer in het wetboek moet ermee rekening worden gehouden dat hij ook in andere fasen van het strafproces en in andere rollen kan deelnemen. Zo kan hij gehoord worden als getuige: hij zal veelal de dichtst betrokken waarnemer van het strafbaar feit zijn. In die hoedanigheid heeft hij ook specifieke belangen die niet geheel behoeven samen te vallen met zijn rol als slachtoffer. Die belangen kunnen ook onderling conflicteren. Slachtoffers zullen bij voorbeeld een afweging moeten maken over de mate waarin zij het verstrekken van veel informatie wenselijk achten. Het geven van veel details over wat hen is overkomen kan enerzijds pijnlijk zijn, maar anderzijds noodzakelijk voor de waarheidsvinding of voor de onderbouwing van een schadevordering. Naarmate zij meer details verstrekken, kan de verdediging daarin aanleiding vinden om nadere vragen te stellen. Dit klemmt vooral bij de behandeling van de zaak op de openbare terechtzitting. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is nagegaan welke rechten en bevoegdheden aan het slachtoffer in die specifieke hoedanigheid moeten worden toegekend. Voor zover die bevoegdheden ook door anderen kunnen worden uitgeoefend (klagers ex artikel 12 Sv. en aangevers) is voorshands afgezien van een afzonderlijke omschrijving van die bevoegdheden in deze afdeling. Deze keuze zou op langere termijn anders kunnen uitvallen ten aanzien van het klachtrecht, dat onmiskenbaar een belangrijk recht van het slachtoffer is. Uit systematisch oogpunt is er veel voor te zeggen om dit klachtrecht in deze afdeling te incorporeren. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de artikel 12 procedure een geheel eigen plaats in de strafvordering heeft verworven, waardoor verplaatsing nu niet zeer voor de hand ligt. Bij een algemene herverdeling van bepalingen in het Eerste en Tweede Boek, zoals aangekondigd in het meer genoemde Algemeen kader herziening strafvordering, zal deze keuze opnieuw moeten worden gemaakt. Uitzondering is gemaakt voor het samenvallen van de bevoegdheden van de benadeelde partij en het slachtoffer, omdat deze immers wezenlijk met elkaar verbonden zijn, zoals ook al blijkt uit de definitie van het begrip slachtoffer. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal bevoegdheden die thans

¹ Zie ook Goed Beschouwd 2003, toelichting op het jaarverslag van het openbaar ministerie 2003 uitgebracht door het College van procureurs-generaal. Slachtoffers van medische fouten doen bij voorbeeld soms een beroep op het strafrecht wegens gebrek aan vertrouwen in de werking van het medisch tuchtrecht (blz. 8).

uitsluitend aan de benadeelde partij zijn toegekend, nu opnieuw in het algemeen zijn geformuleerd voor slachtoffers en nabestaanden.

Het slachtoffer als procesdeelnemer en klachtgerechtigde ex artikel 12 Sv

Het slachtoffer aan wie wordt meegedeeld dat in zijn zaak wordt afgezien van vervolging van de verdachte, is belanghebbende in de zin van artikel 12 Sv. Hij kan zich over het uitblijven van vervolging beklagen bij het gerechtshof. Alle slachtoffers zijn klachtgerechtigd, als er geen vervolging wordt ingesteld of als de vervolging wordt gestaakt. Het omgekeerde gaat niet op: er zijn meer personen die klachtgerechtigd zijn dan slachtoffer. Klachtgerechtigd is degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door het achterwege blijven van vervolging: dat omvat op grond van artikel 12, tweede lid, kortweg ook rechtspersonen die zijn getroffen in een belang dat zij specifiek behartigen. In zeer bijzondere gevallen kan ook de verdachte belang hebben bij het instellen van zijn eigen vervolging. Degene die aangifte heeft gedaan van een strafbaar feit, waarvan hij zelf geen slachtoffer was, maar bij voorbeeld waarbij hij als getuige aanwezig was, heeft geen klachtrecht.

Met de onderzoekers kan worden onderschreven dat in het Nederlandse strafprocesrecht niet past dat aan het slachtoffer een eigen vervolgingsrecht wordt toegekend (de zogenaamde «action directe»). In het onderzoek wordt op grond van rechtsvergelijkend onderzoek geconcludeerd dat de voordelen van het toekennen van een zelfstandig vervolgingsrecht niet opwegen tegen de nadelen¹. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie. Het uitgangspunt van de ontwerpers van het wetboek dat van het openbaar ministerie mag worden verlangd dat hij zich bij de vervolgingsbeslissing niet alleen laat leiden door het algemeen belang, maar ook door de individuele belangen van de verdachte en het slachtoffer, kan nog steeds worden onderschreven. Dit kan in zoverre worden aangevuld doordat – anders dan in 1926 – mag worden verlangd dat het openbaar ministerie zich in elke zaak uitdrukkelijk rekenschap geeft van de belangen van het slachtoffer. Deze dienen mee te wegen bij het nemen van de vervolgingsbeslissing of de beslissing om een transactie aan te bieden en de uitkomst van die afweging moet gemotiveerd kunnen worden. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot erkenning van het slachtoffer als procesdeelnemer met eigen belangen en bevoegdheden. Dit betekent niet dat het slachtoffer wordt erkend als afzonderlijke partij in het strafproces die bevoegd is zelf een vervolging tegen de verdachte in te stellen of te staken. In het meer genoemde Kaderbesluit wordt dan ook uitdrukkelijk gestipuleerd dat de lidstaten niet worden verplicht tot het aan slachtoffers garanderen van een behandeling die gelijkwaardig is aan een van de procespartijen. Voor het afzonderlijk opnemen van het klachtrecht voor het slachtoffer in deze titel ziet de regering geen noodzaak, omdat de meerwaarde van een dergelijke toevoeging niet aanwezig is. Volstaan kan worden met de huidige regeling in het wetboek van artikel 12 tot en met 13a Sv. In het advies van Slachtofferhulp Nederland wordt bepleit om de beklagmogelijkheid ex artikel 12 Sv uitdrukkelijk in deze afdeling op te nemen dan wel daarnaar te verwijzen. Ook bij nadere afweging lijkt deze toevoeging niet noodzakelijk. Voldoende is dat het slachtoffer bij de mededeling dat geen vervolging wordt ingesteld, opmerzaam wordt gemaakt op de beklagmogelijkheid.

Meer in het algemeen werpt Slachtofferhulp Nederland de vraag op hoe het slachtoffer zijn rechten geldend kan maken. De regering meent dat in het huidige beleid al is voorzien in het voldoende verstrekken van informatie, terwijl het slachtoffer ook de gelegenheid heeft om gratis of tegen geringe kosten gebruik te maken van het advies door Slachtofferhulp Nederland of professionele rechtsbijstandverleners, waaronder de

¹ Het onderzoek ter zitting – deelrapport: De positie van het slachtoffer in het strafproces, blz. 244–248.

Bureaus voor rechtshulp. Voor het openstellen van een aparte rechtsgangen behoefte van slachtoffers die hun rechten willen afdwingen, ziet de regering geen aanleiding. Slachtoffers die van oordeel zijn dat zij niet correct zijn bejegend door politie of justitie, kunnen de bestaande klachtenprocedures benutten; dat zijn de klachtenprocedures voor de politie, het OM en de Nationale ombudsman.

Uit het uitgangspunt dat aan het slachtoffer geen eigen vervolgingsrecht toekomt, volgt tevens dat er geen algemeen recht op het invoeren van een second opinion voor het slachtoffer kan worden geformuleerd. De aanwijzing van het College van procureurs-generaal van 11 januari 2000, St.crt. 46, – geldig tot 31 december 2004 – is bedoeld om in ernstige zaken voor slachtoffers of nabestaanden de mogelijkheid te scheppen een tweede beoordeling te vragen, indien zij twijfels hebben omtrent de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. Het verzoek wordt beoordeeld door de hoofdofficier van justitie onder wiens verantwoordelijkheid het onderzoek heeft plaatsgevonden. Deze legt zijn voorgenomen beslissing voor aan het College van procureurs-generaal. Het verzoek wordt niet gehonoreerd indien het lopende opsporingsonderzoek wordt doorkruist of als het opsporingsonderzoek is geëindigd met strafvorderlijke beslissingen waartegen rechtsmiddelen openstaan dan wel hebben open gestaan. Voorstelbaar is dat in zaken die de rechtsorde ernstig hebben geschokt en die niet tot klaarheid zijn gebracht, nog een herbezinning plaats vindt op de wijze waarop het opsporingsonderzoek is verlopen. Daarbij kan tevens aan de orde komen of alle reële opsporingsmogelijkheden zijn benut en naarmate het tijdsverloop groter is, of nieuwe onderzoeksmogelijkheden kunnen worden toegepast. Het formuleren van een algemeen recht op een dergelijk onderzoek, ook al zou dit beperkt blijven tot de ernstige zaken, gaat de regering te ver. Aan de hoofdofficier van justitie komt de beoordeling toe van de vraag of het opsporingsonderzoek aanleiding geeft voor een tweede beoordeling. Indien het eerste onderzoek naar de regelen der kunst is geschied, heeft een herhaling daarvan geen meerwaarde. Het is goed mogelijk dat er een spanningsveld bestaat tussen de eisen waaraan een goed rechercheonderzoek behoort te voldoen en de verwachtingen van slachtoffers of nabestaanden voor wie iedere onopgeloste zaak een teleurstelling betekent. Dit laatste brengt evenwel naar het oordeel van de regering niet mee dat in alle gevallen waarin de wens om een tweede beoordeling wordt geuit, deze ook automatisch moet worden gehonoreerd.

Slachtofferhulp Nederland is voorstander van het toekennen van dit recht aan het slachtoffer en nabestaanden, als het gaat om ernstige strafbare feiten en denkt daarbij aan de categorie waarvoor het spreekrecht is opgesteld. De regering meent niettemin dat met het toekennen van dit recht afbreuk doet aan de exclusieve verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de deugdelijkheid van de vervolgingsbeslissing. Voor zover daarbij naar het oordeel van het slachtoffer of diens nabestaanden ten onrechte van vervolging is afgezien of de vervolging tot een minder passende delictsomschrijving is beperkt, kan het oordeel van de rechter ex artikel 12 Sv. worden ingeroepen.

Een derde gevolg van het uitgangspunt dat aan het slachtoffer geen zelfstandig vervolgingsrecht toekomt is dat het slachtoffer in die specifieke hoedanigheid geen mogelijkheid heeft om zelf op de terechtzitting getuigen aan te brengen en te (doen) horen. Hij kan vooraf van zijn opvatting terzake doen blijken aan de officier van justitie en de rechtbank en hen verzoeken betrokkene(n) als getuige te doen oproepen, maar er bestaat geen verplichting om aan een dergelijk verzoek te voldoen. In zijn hoedanigheid van benadeelde partij kan het slachtoffer wel op grond van artikel 334, derde lid, Sv. de getuigen en deskundigen vragen stellen, doch alleen met betrekking tot de vordering tot schadevergoeding. In deze

stand van zaken is geen wijziging beoogd. Ook hier verwijst de regering naar de overweging uit het Kaderbesluit dat aan het slachtoffer geen gelijkwaardige positie als procespartij behoeft te worden gegarandeerd.

In navolging van de onderzoekers en de hiervoor genoemde standpuntbepaling, is er ook geen reden over te gaan tot een ingrijpende stelselwijziging, die ertoe zou strekken dat het voornaamste doel van het strafproces de conflictoplossing tussen verdachte en slachtoffer zou zijn. Het strafrechtelijk apparaat zou zich primair moeten richten op bemiddeling en het bevorderen dan wel afdwingen van schadevergoeding. De focus van het strafproces verschuift dan naar het geven van een justitiële reactie op het gedrag van de verdachte (bestrafing van de dader) naar oplossing van een maatschappelijk conflict tussen slachtoffer en dader. Voor een dergelijke fundamentele heroriëntatie op de uitgangspunten van het strafproces bestaat thans geen aanleiding. Zij is ook niet verenigbaar met de algemene uitgangspunten die aan de herziening van het wetboek ten grondslag zijn gelegd (zie Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II, 2003/04, 29 271, nr. 1). Wel is ter uitvoering van artikel 10 van het Kaderbesluit in artikel 51h een bepaling opgenomen die uitwerking van bemiddeling in daarvoor passende gevallen mogelijk maakt.

Het slachtoffer als benadeelde partij

Omdat de positie van het slachtoffer in belangrijke mate is verweven met zijn positie als benadeelde partij, is ervoor gekozen om beide aspecten: slachtofferschap van een strafbaar feit en eiser van schadevergoeding in één titel met twee verschillende afdelingen te behandelen. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal rechten die aan de benadeelde partij waren toegekend aan het slachtoffer zijn toegekend: recht op informatie over de procedure, recht op inzage in het dossier, recht op rechtsbijstand en bijstand van een tolk. In de wijze waarop de benadeelde partij haar schade op de verdachte kan verhalen is evenwel geen wijziging beoogd. Voor het slachtoffer is mogelijk gemaakt dat eenvoudige vorderingen tot schadevergoeding in aansluiting op het strafproces tegen de verdachte worden behandeld. Het slachtoffer kan zich met zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces. Het gaat daarbij om personen die rechtstreeks door het strafbaar feit zijn getroffen. Het slachtoffer kan op deze wijze zonder noemenswaardige kosten zijn vordering verhalen. De gang naar de civiele rechter blijft hem dan bespaard en hij verkrijgt een volledige titel om bij toewijzing tot executie volgens de regels van het burgerlijk recht over te gaan. Van rechtstreekse schade is sprake als iemand is getroffen in een belang dat door de overtreden bepaling wordt beschermd. In het algemeen beschermen strafbepalingen niet het belang van rechtsopvolgers noch dat van derdebelanghebbenden. In het huidige artikel 51a, tweede lid, is aan deze groep uitbreiding gegeven tot de directe nabestaanden met betrekking tot schade die is ontstaan, als het slachtoffer als gevolg van het strafbaar feit is overleden. De erfgenamen kunnen zich met hun onder algemene titel verkregen vordering tot schadevergoeding (veelal naar aanleiding van zaakschade) voegen. Voorts kunnen – kortweg gezegd – kinderen of echtgenoten, bloed- of aanverwanten of naasten, die voor hun levensonderhoud geheel of ten dele van de overledene afhankelijk waren, zich met hun vordering in het strafproces voegen. Ten slotte vallen hieronder de kosten van lijkbezorging die de nabestaanden hebben moeten maken (zie uitgebreider J.F. Nijboer en C.P.M. Cleiren, T&C op artikel 51a, 5e druk). In het wetsvoorstel tot aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig blijvende letsel van naasten, ingediend bij koninklijke boodschap

van 6 februari 2003 (28 781), is een uitbreiding van deze groep opgenomen tot degenen die bevoegd zijn tot het vorderen van kortweg «affectieschade». Voor een verdere bespreking van de consequenties hiervan verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting hieronder.

De rechtspersoon als slachtoffer

De definitie van slachtoffer in de zin van het Kaderbesluit is strikt genomen niet van toepassing op rechtspersonen, maar volgens het bestaande beleid kunnen rechtspersonen eveneens hun rechtstreekse schade in het strafproces verhalen op de verdachte en uit dien hoofde aanspraak maken op de rechten die aan slachtoffers toekomen. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat rechtspersonen eveneens aanspraak kunnen maken op rechten die slachtoffers toekomen, voor zover dat voor hen in de rede ligt. Moeilijk voorstelbaar is dat zij gebruik willen maken van een voorziening als het spreekrecht op de terechtzitting, gelet op de aard van de delicten waarvan zij doorgaans slachtoffer worden (vermogensdelicten).

Voor de uitoefening van de in het navolgende beschreven rechten kan worden uitgegaan dat zij voor zover mogelijk ook kunnen worden uitgeoefend door rechtspersonen.

4. Rechten van het slachtoffer

In het wetsvoorstel is, zoals voorgesteld door de onderzoekers, een catalogus van verschillende rechten van het slachtoffer uitdrukkelijk geformuleerd. Het betreft:

- recht op informatie over de strafrechtelijke procedure (met inbegrip van de afloop) tegen de verdachte;
- recht op correcte bejegening;
- recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding in het kader van het strafproces;
- recht op kennisneming van processtukken en het recht op het toevoegen van stukken aan het procesdossier;
- recht op bijstand van een raadsman en recht op een tolk;
- spreekrecht op de terechtzitting;
- rechten van nabestaanden.

In het huidige beleid van politie en justitie zijn reeds drie belangrijke basisrechten verankerd, die voor codificatie in aanmerking komen. Het betreft a) een correcte en waar nodig persoonlijke bejegening van het slachtoffer; b) verstrekking van informatie over het verloop van de procedure tegen de verdachte, die tijdig, accuraat en relevant is, en c) het recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding (met inbegrip van immateriële schade) en het zo veel mogelijk benutten van de schaderegeling in het kader van de strafzaak. Op deze wijze wordt al op toereikende wijze uitvoering gegeven aan de bepalingen uit het eerder genoemde EU-Kaderbesluit van 15 maart 2001. Dat bevat weliswaar voor de lidstaten een behoorlijk aantal verplichtingen, maar het bepaalt niet dat daarvoor in alle gevallen formeel wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen en het laat open dat door het treffen van beleidsmaatregelen een bestendige praktijk die aan de vereisten voldoet hetzelfde is of kan worden bereikt. Dat is van belang omdat het Nederlandse beleid – als gezegd – reeds voor het overgrote deel aan de vereisten voldoet. Een deel van de rechten die reeds aan de benadeelde partij waren toegekend, worden thans toegekend aan alle slachtoffers of hun nabestaanden. Nu in de praktijk al ruime ervaring is opgedaan met de uitvoering van het slachtofferbeleid kan met des te meer reden worden overgegaan tot het bevorderen van formele wetgeving.

Het ligt voor de hand dat niet alle slachtoffers in gelijke mate gebruik zullen maken van alle hen toekomende rechten. Dat is in de eerste plaats gerelateerd aan de aard van het strafbaar feit. Niet alle slachtoffers zullen behoefte hebben aan vergoeding van materiële of immateriële schade, vooral niet als de toegebrachte schade door een verzekeraar is vergoed. Evenmin zullen zij aanleiding zien om in alle gevallen gebruik te maken van het spreekrecht of de schriftelijke slachtofferverklaring. Voor slachtoffers en nabestaanden van levens- en geweldsdelicten zal de aandacht en de inspanning van politie en justitie groter zijn dan die voor de slachtoffers van een autokraak, een winkeldiefstal of verkeersovertreding met blik schade.

Nieuw is het voorstel voor een recht op aanvulling van de processtukken; een verbetering van de rechtspositie van het slachtoffer die voortvloeit uit het EU-kaderbesluit en tevens is voorgesteld door de onderzoekers. De zogenaamde Victim Impact Statements, schriftelijke slachtofferverklaringen, kunnen onder deze noemer eveneens in het strafdossier worden gevoegd. Met de evaluatie van de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring die in enkele arrondissementen voor de terechtzitting in het strafdossier werd gevoegd, is rekening gehouden¹. Naar aanleiding van deze positieve evaluatie is besloten over te gaan tot een landelijke invoering per 1 mei 2004 van de mogelijkheid tot het afleggen van schriftelijke slachtofferverklaring bij zware delicten. Deze wordt opgenomen door een medewerker van Slachtofferhulp Nederland. In de praktijk zal moeten blijken welk gevolg het mogelijk maken van het afleggen van deze schriftelijke slachtofferverklaring heeft op de behoefte om gebruik te maken van het spreekrecht op de terechtzitting.

Hoewel een verzoek tot toevoeging van stukken in de regel door de officier van justitie zal worden ingewilligd, is toch een mogelijkheid tot weigering opgenomen. Niet uitgesloten kan worden dat het slachtoffer verzoekt om toevoeging van stukken die geen enkele relevantie hebben voor het geding of aantijgingen – ook ten opzichte van derden – bevatten die geen redelijke of feitelijke grondslag hebben. Bij de afweging van de belangen heeft het uitgangspunt dat de officier van justitie verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van het strafdossier dat aan de rechter moet worden gepresenteerd, zwaarder gewogen dan een onverkort recht van het slachtoffer op toevoeging van stukken.

In het advies van het College van procureurs-generaal wordt voorgesteld een nadere bepaling op te nemen over het tijdstip waarop bezwaar kan worden gemaakt tegen de weigering van de officier van justitie om stukken toe te voegen of beschikbaar te stellen voor kennisneming. Het College denkt daarbij aan het tijdstip dat de vervolgingsbeslissing is genomen: namelijk het uitbrengen van de dagvaarding of het afzien van vervolging. Het komt mij voor dat met een dergelijke tijdsbepaling onvoldoende recht wordt gedaan aan redelijke belangen van het slachtoffer om juist in de fase van het opsporingsonderzoek stukken toe te voegen of van stukken kennis te nemen, opdat zijn visie duidelijker in het dossier tot uitdrukking kan komen, als hij daaraan behoefte heeft.

Overgenomen is de wens die is geuit door de NVvR, het College van procureurs-generaal en de NOVA om het recht om kennis te nemen van stukken te beperken tot de strafzaak waarbij het slachtoffer belang heeft. Het is inderdaad mogelijk dat een verdachte voor meer strafbare feiten wordt berecht. Het belang van het slachtoffer blijft dan beperkt tot het strafbaar feit waarvan hij zelf slachtoffer werd. Het maakt het voorts mogelijk om stukken die niet relevant zijn voor de behandeling van de zaak of de vordering van het slachtoffer (zoals oude voorlichtings- en persoonsrapportage opgemaakt naar aanleiding van andere feiten) niet ter beschikking te stellen.

¹ R.Kool, M.Moerings en W. Zandbergen –
Recht op schrift, Deventer 2002.

– Recht op bijwonen van de strafzaak

In deze afdeling is niet afzonderlijk genoemd het recht van een slachtoffer om de strafzaak tegen de verdachte bij te wonen. De terechtzitting is immers in beginsel openbaar, dus ook toegankelijk voor het slachtoffer. Ook indien bij voorbeeld in het belang van de verdachte de zitting met gesloten deuren wordt behandeld, kan de voorzitter van de rechtbank aan het slachtoffer bijzondere toegang verlenen. Tegen de achtergrond van het feit dat in steeds minder zaken een bevel op grond van artikel 269 Sv. tot gehele of gedeeltelijke behandeling met gesloten deuren wordt gegeven, lijkt het verantwoord om met de huidige in dat artikel vervatte regeling te volstaan. De rechtbank kan in het belang van de goede zeden, de openbare orde, de veiligheid van de staat of de belangen van minderjarigen dit bevel geven. Het bevel kan voorts worden gegeven ter eerbiediging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte of andere procesdeelnemers, waaronder het slachtoffer. Om het bevel kan voorts worden verzocht door de verdachte of andere procesdeelnemers, waaronder wederom het slachtoffer. De rechtbank beslist op een dergelijk verzoek nadat zij het openbaar ministerie, de verdachte en de betrokken procesdeelnemers, zo nodig met gesloten deuren, heeft gehoord. De beslissing wordt met motivering in het proces-verbaal van de terechtzitting opgenomen. In het licht van het voorgaande is ervan afgezien aan het slachtoffer een algemeen recht op het bijwonen van de zaak tegen de verdachte toe te kennen. Het kan aan de voorzitter van de rechtbank, mede in verband met diens verantwoordelijkheid voor de orde op de terechtzitting en het omvang van het onderzoek worden overgelaten om alle in het geding zijnde belangen tegen elkaar af te wegen. Het kan bij voorbeeld in het belang van de rechtspleging en de orde op de terechtzitting zijn dat bij de behandeling van strafbare feiten gerelateerd aan een langselepde burenruzie of familievete deelnemers niet of slechts ten dele met elkaar worden geconfronteerd.

Toekenning van een recht op aanwezigheid zou eveneens impliceren dat rechters de zaak zullen moeten aanhouden indien op de zitting blijkt dat het slachtoffer, diens raadsman, gemachtigde of tolk niet aanwezig zijn. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies te kennen gegeven dat in het geval dat het slachtoffer tevoren uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt prijs te stellen op uitoefening van het spreekrecht of zich als benadeelde partij te willen voegen in het strafproces, bij gemotiveerd verzoek om uitstel of onverklaarbare afwezigheid, aanhouding van de zaak in de rede ligt. Dit zal de doorlooptijd van strafzaken vertragen. Ook de NVvR vraagt aandacht voor deze kwestie.

In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel invoering spreekrecht voor slachtoffers is naar aanleiding van de vraag wat er moet gebeuren als het slachtoffer dat eerder te kennen heeft gegeven van zijn spreekrecht gebruik te maken zonder opgaaf van redenen niet aanwezig blijkt te zijn, meegedeeld dat de rechter dan de zaak kan voortzetten (Kamerstukken I. 2003/04, 27 632, 104b, p. 6–7). Enerzijds is het redelijk dat aan serieus gemotiveerde verzoeken om uitstel van het slachtoffer gevolg wordt gegeven, maar anderzijds kan bij niet gemotiveerde afwezigheid een nadere afweging worden gemaakt. Indien het dossier reeds een uitvoerige schriftelijke slachtofferverklaring bevat of als de rechter reeds beschikt over een volledig ingevuld voegingsformulier dat voldoende gestaafd is, kan hij besluiten dat hij voldoende is voorgelicht. Ik heb overwogen om artikel 303, tweede lid, in hiervoor bedoelde zin aan te vullen en op te nemen dat de rechter wegens klemmende redenen de zaak zou kunnen aanhouden. De korte tijd waarin feitelijk ervaring met het onderdeel van dit artikel kan zijn opgedaan en de omstandigheid dat de wet zal worden geëvalueerd, en het feit dat het hier een initiatief voorstel betreft, hebben mij tot terughoudendheid doen besluiten. Wel zal ik mij met de Raad voor

de rechtspraak verstaan over de vraag of de Raad mogelijkheden ziet voor het ontwikkelen van nader beleid terzake.

– *Recht op behandeling binnen een redelijke termijn*

Evenmin is een afzonderlijke bepaling opgenomen waarin het slachtoffer het recht wordt toegekend op behandeling van de zaak tegen de verdachte binnen een redelijke termijn. Het is ontegenzeggelijk juist dat hij daarbij belang heeft, maar het is de vraag of het hier om een zelfstandig en afdwingbaar belang gaat. Veelal moet worden vastgesteld dat de redenen voor vertraging van het vooronderzoek zijn gelegen in onderzoekstechnische problemen. Ook als het gaat om zaken die door gebrek aan zittingscapaciteit in het gedrang komen, kan een algemeen recht van het slachtoffer op berechting binnen een redelijke termijn van de verdachte er niet altijd toe leiden dat die berechting op tijd plaats vindt. Het betreft hier een inspanningsverplichting. Adequate compensatie – al dan niet geldelijk – kan noch door de verdachte noch door de Staat worden geboden.

Het recht op behandeling van de zaak binnen de redelijke termijn is primair een recht dat aan de verdachte toekomt en het maakt bovendien uit van de eisen die volgens artikel 6 van het EVRM aan een eerlijk proces worden gesteld. In die zin is het belang van het slachtoffer bij een voortvarende behandeling van de zaak een afgeleid belang dat niet tot snellere behandeling van de strafzaak kan leiden als het voorbereidende onderzoek nog niet is voltooid.

Slachtofferhulp Nederland heeft geadviseerd om het recht op toegang tot de terechtzitting en het recht op behandeling binnen een redelijke termijn in deze titel op te nemen, omdat ook daaruit een erkenning van de positie van het slachtoffer blijkt. Niettemin meent de regering dat door de noodzakelijke clausulering van het verlenen van het recht op toegang het opnemen van het recht geen meerwaarde heeft. Ook indien het slachtoffer nog als getuige moet worden gehoord, kan het noodzakelijk zijn dat hij als zodanig niet meteen wordt toegelaten tot de rechtszaal.

5. Uitvoering slachtofferbeleid

Over het beleid ten aanzien van de positie van het slachtoffer in het strafproces is sinds 2000 regelmatig overleg met de Tweede Kamer gevoerd. Ik verwijs naar de nota van 26 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 213 nr. 1, waarin een breed overzicht wordt gegeven van de activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van justitie plaats vinden. Over de voortgang terzake is eveneens jaarlijks bericht. Bij brief van 10 maart 2004, is de Tweede Kamer geïnformeerd over het beleid in de komende jaren inzake slachtofferhulp (Kamerstukken II, 2003/04, 27 213, nr. 8). De prioriteit die aan dit onderwerp wordt toegekend klinkt, behalve in het hiervoor reeds genoemde Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering, eveneens door in de nota Criminaliteitsbeheersing en het beleidsprogramma Naar een veiliger samenleving. In beide stukken is gewezen op het belang van een goede bejegening en behandeling van het slachtoffer in het kader van de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving.

Het beleid van het openbaar ministerie is gebaseerd op de aanwijzing Slachtofferzorg uit 1999, die is vernieuwd in 2003 en 2004¹. Daarin worden de basistaken van het openbaar ministerie en politie uiteengezet. Uit de evaluatie van de Wet Terwee kwam in het bijzonder naar voren dat verbetering in de feitelijke uitvoering van de wettelijke voorschriften mogelijk was. Het openbaar ministerie heeft zich sinds de inwerkingtreding van de wet veel inspanning getroost om de wet en het daarop gebaseerde beleid goed uit te voeren. Daartoe zijn bij de parketten gespecialiseerde mede-

¹ De aanwijzing is gepubliceerd in de bundel Beleidsregels OM – Strafrecht, SDU Den Haag (B.2.14).

werkers aangetrokken die zich in het bijzonder bezighouden met het verzenden van informatie aan slachtoffers, het bevorderen van schade-regelingen, schadebemiddeling en de verzending en controle van de schadevergoedingsformulieren, bedoeld in artikel 51b, eerste lid, Sv. Ook bij de politie zijn vergelijkbare inspanningen verricht voor de uitvoering van het slachtofferbeleid. Het slachtofferbeleid heeft naast de hiervoor genoemde aanwijzing tevens vorm gekregen in de aanwijzing: bejegening van slachtoffers van zedendelicten, die al in eerdere vorm sinds 1986 gold en de aanwijzing: opsporing seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties¹. In het jaarplan van het OM voor 2004 is als een van de drie beleidsvoornemens voor 2004: naast jeugd en veelplegers, en georganiseerde criminaliteit, slachtofferzorg opgenomen. Deze beleidsvoornemens betreffen de landelijke onderwerpen die bijzondere, planmatige aandacht verdienen. Ook voor 2005 is slachtofferzorg wederom als prioriteit opgenomen.

Met dit beleidsvoornemen wordt ook recht gedaan aan de evaluatie van juridische knelpunten van de Wet Terwee die in 2001 heeft plaats gevonden en waarbij geen grote feilen aan het licht zijn gekomen². Belangrijkste punt was dat in de uitvoering van het beleid verbetering kon worden gebracht, doch dat aanpassing van de wettelijke regeling niet noodzakelijk werd geacht. Het betrof voornamelijk aanbevelingen tot verbetering van het tijdig invullen van de schadevergoedingsformulieren, vooral bij de toepassing van versnelde procedures. Daarbij dreigde de positie van het slachtoffer in het gedrang te komen. Voorts werd een probleem gesignaleerd bij de oplegging van vervangende hechtenis bij het niet voldoen aan de schadevergoedingsmaatregel.

Het navolgende is ontleend aan het jaarverslag van openbaar ministerie over 2002 dat in juni 2003 is uitgebracht. In 2002 zijn voorbereidingen getroffen voor een interne opleiding schadebemiddeling. Voorts is de schriftelijke informatieverstrekking over schadevergoedingsmaatregelen verbeterd. Ingevoerd is op 1 januari 2002 een standaardwerkprocedure en meetmethode slachtofferzorg. Uit een eerste evaluatie is gebleken dat er nu landelijk niveau vergelijkbare informatie bij de parketten kan worden gegenereerd. In 2002 waren er landelijk (afgerond) 112 000 slachtoffers in 92 000 zaken ingeschreven bij het openbaar ministerie. Aan 82 500 van deze slachtoffers is een informatiebrief verzonden. Ruim 2400 slachtoffers zijn uitgenodigd voor een gesprek met de officier van justitie op het parket. In ruim 6000 gevallen is de schadebemiddeling geslaagd. Sinds 1 mei 2004 bestaat de mogelijkheid voor slachtoffers van ernstige misdrijven (dezelfde categorieën die zijn aangewezen voor de uitoefening van het spreekrecht) een schriftelijke slachtofferverklaring af te leggen en in het strafdossier te doen voegen.

Met betrekking tot de mogelijkheid voor het slachtoffer om reiskosten en kosten voor tijdverzuim vergoed te krijgen, wijs ik op artikel 260, eerste lid, dat is aangevuld bij de Wet van 21 juli 2004, Stb. 382, tot invoering van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden. Ook de benadeelde partij ontvangt volgens het huidige artikel 51f, eerste lid, een oproeping van de officier van justitie. Volgens de bestaande regeling in de Wet tarieven strafzaken kan het slachtoffer dat, eventueel op eigen verzoek, door de officier van justitie is opgeroepen, aanspraak maken op de desbetreffende vergoedingen. Uit artikel 7 van het Kaderbesluit vloeit naar het oordeel van de regering niet voort dat alle slachtoffers van strafbare feiten die om welke reden dan ook de terechtzitting tegen de verdachte willen bijwonen, aanspraak kunnen maken op een vergoeding van reiskosten van overheidswege.

¹ ibid. (B. 2.18 en B. 2.19)

² R. Kool en M. Moerings – De Wet Terwee, Willem Pompe Instituut Utrecht, 2001.

6. Wat regelt het wetsvoorstel niet?

- Geen uitbreiding van kring benadeelde partij met verzekeraars;
- Geen rechtstreekse schadevergoeding/voorschotverlening door de Staat;
- Geen mogelijkheid van een anonieme aangifte.

Verzekeraars als benadeelde partij

Een vordering benadeelde partij kan behalve door het slachtoffer worden ingesteld door een erfgenaam, of door personen die van de overledene afhankelijk waren. Oude vraag is of de gesubrogeerde verzekeraar zich als benadeelde partij kan voegen. Dit is met zo veel woorden in de memorie van toelichting bij de Wet Terwee (Kamerstukken II 21 345, nr. 3) afge-wezen. De vraag rijst of aan dit standpunt moet worden vastgehouden. Uit de evaluatie van de wet Terwee blijkt weliswaar dat rechters het niet altijd gemakkelijk vinden om een dergelijke vordering niet ontvankelijk te verklaren, maar dat betekent niet dat zij pleiten voor een uitbreiding van de kring van voegingsgerechtigden. Civielrechtelijke beletselen voor een rekkelijker opvatting lijken niet aanwezig te zijn. De gesubrogeerde verze-keraar kan evenwel niet worden aangemerkt als klachtgerechtigd in de zin van artikel 12. Zijn belang bij het instellen van een strafvervolgning moet worden beschouwd als een facetbelang.

De verwachte toename van de werklast van de gerechten en politie en justitie heeft de regering er uiteindelijk van doen afzien voor te stellen deze beperking te doen opheffen. Voorts heeft meegewogen dat bij de noodzakelijke selectie van zaken (vooral van zogenaamde veelplegers) door de officier van justitie het belang van natuurlijke personen zwaarder moet wegen dan het openstellen van deze weg aan rechtspersonen die hun vordering ook via het civiele recht kunnen verhalen. Het terugvor-deren van de schade die is geleden ten gevolge van een strafbaar feit zal voor natuurlijke personen naar alle waarschijnlijkheid een exceptionele gebeurtenis zijn, met de routine waarvan zij niet vertrouwd zullen raken. Het invullen van een voegingsformulier zal voor hen geen routinehande-ling worden.

Geen rechtstreekse schadevergoeding door de Staat

In de praktijk blijkt dat het innen van een toegewezen vordering van de benadeelde partij op de veroordeelde niet altijd slaagt. Het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel in aanvulling op het toewijzen van de vordering maakt het mogelijk om het slachtoffer bij de executie van een toegewezen vordering van de benadeelde partij te helpen. Deze kan vooral van nut zijn in de gevallen waarin waarschijnlijk is dat de inning van de vordering niet zonder problemen zal zijn en verdere contacten tussen het slachtoffer en de veroordeelde niet gewenst worden. Het slachtoffer behoeft dan niet meer – eventueel met behulp van een deur-waarder – volgens de regeling in het civiele recht zelf voor inning te zorgen. Het Centraal Justitieel Incassobureau is belast met de uitvoering van deze maatregel. Dat laat onverlet dat die incasso ook niet in alle gevallen succesvol kan worden afgerond.

In het verleden is bepleit dat overweging verdient om de Staat de door de rechter vastgestelde schadevergoeding aan het slachtoffer meteen te laten uitkeren, waarna de Staat dit bedrag vervolgens op de veroordeelde zou kunnen verhalen. Dit voorstel verdient geen steun, omdat dit afbreuk doet aan de aansprakelijkheid van de dader voor de toegebrachte schade. De NVvR merkt op dat de verwijzing naar het overnemen van aansprake-lijkheid van de dader hierbij niet onmiddellijk in het geding is in het geval dat de Staat erin slaagt de schade geheel te verhalen. Omdat dat slagings-percentage naar mijn stellige verwachting niet 100% zal zijn, is onvermij-delijk dat de Staat de kosten van niet te verhalen schade moet dragen. Evenmin zal worden overgegaan tot de oprichting van een Solidariteits-

fonds, zoals eerder bepleit in de Tweede Kamer (zie brief van 10 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 27 213, nr. 8, blz. 3 en 8). Ik verwijs voorts naar mijn brief van 1 november 2004, waarin ik nader op deze kwestie ben ingegaan en op de opvattingen die tijdens de behandeling van mijn begroting op 4 en 5 november jl. zijn besproken.

Het bestaande beleid is erop gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure een schaderegeling tussen verdachte en slachtoffer te bevorderen. Zowel bij de politie als op het parket zijn de inspanningen erop gericht om een schaderegeling tot stand te brengen (zie ook de interne opleiding schadebemiddeling, waartoe voorbereidingen zijn getroffen). Ook bij het aanbieden van transactie kan als voorwaarde worden gesteld dat de schade van het slachtoffer wordt vergoed. Voor het overige moet de regeling van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven als vangnet blijven functioneren voor ernstige geweldsmisdrijven waarvan geen dader kan worden opgespoord dan wel de draagkracht van de veroordeelde ontoereikend is voor een passende schadevergoeding. Inmiddels is eveneens een EU-Kaderbesluit schadevergoeding in verband met slachtoffers van misdrijven in april 2004 tot stand gekomen, dat uitbreiding geeft aan het recht van slachtoffers op een uitkering uit een schadefonds (29 april 2004 (2004/80/EG), PB EG L 261/15). Dit betekent dat het vanaf 1 januari 2006 eenvoudiger is voor een burger van een EU-lidstaat die slachtoffer is geworden van een geweldsmisdrijf in een andere EU-lidstaat om aldaar een beroep te doen op een schadefonds. Dat schadefonds is dan gehouden, eventueel samen met medewerkers van slachtofferhulp, deze slachtoffers bij te staan, o.a. bij het invullen van de desbetreffende formulieren. Het Nederlandse Schadefonds zal het centrale orgaan worden die contacten onderhoudt met andere EU-schadefondsen.

Geen mogelijkheid van een anonieme aangifte

Terecht verwerpen de onderzoekers de mogelijkheid van een anonieme aangifte. Degene die vervolging van de verdachte wenst en stelt slachtoffer te zijn van een strafbaar feit, moet in beginsel bereid zijn om een op naam gestelde verklaring af te leggen. Indien er sprake is van een serieuze bedreiging biedt de wet reeds de mogelijkheid om anoniem een verklaring af te leggen (artikel 226a-226 e Sv.). Indien de rechter-commissaris iemand als bedreigde getuige heeft erkend, behoeft deze niet meer op de openbare terechtzitting te verschijnen. Het betreft hier evenwel de zwaardere strafzaken en de regeling is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen en niet voor toepassing op ruime schaal.

Het is in het algemeen in strijd met de beginselen voor een eerlijke procedure en in het bijzonder een beperking van het ondervragingsrecht van de verdediging, als een bewezenverklaring kan plaatsvinden op grond van een anonieme getuigenverklaring die onvoldoende kan worden betwist. Het is bovendien vaste jurisprudentie van het EHRM dat anonieme getuigenverklaringen niet in beslissende mate aan de bewezenverklaring mogen bijdragen: EHRM 20 november 1989, NJ 1990, 245 (Kostovski), 26 maart 1996, NJ 1996, 741 (Doorson) en 23 april 1996, NJ 1997, 635 (Van Mechelen c.s.). Indien evenwel mocht blijken dat de verdachte heeft gepoogd het slachtoffer van aangifte of het afleggen van een verklaring te weerhouden door het (doen) uiten van bedreigingen, dan dient hiertegen fors te worden opgetreden. De omstandigheid dat op deze wijze ten tweede male schade aan het slachtoffer wordt toegebracht en dat de normale loop van de strafrechtelijke procedure wordt gefrustreerd, kunnen de verdachte bij de straftoemeting extra worden aangerekend. Ten slotte kan worden gewezen op de strafbepaling van artikel 285a, waarin het opzettelijk beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om een verklaring af te leggen voor een rechter of ambtenaar, met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar is bedreigd.

Het voorgaande laat onverlet dat er praktische maatregelen kunnen worden getroffen om de kans dat een slachtoffer of getuige rechtstreeks wordt benaderd door de verdachte of personen uit diens omgeving te verkleinen.

Teneinde het risico van intimidatie of beïnvloeding in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek te beperken, kan de officier van justitie beslissen dat in het belang van het onderzoek de personalia van de aangever of het slachtoffer tijdelijk niet worden verstrekt. Ook kan ervoor worden gekozen om domicilie te kiezen op het politiebureau of bij het 1-slachtoffer loket. Een dergelijke maatregel heeft alleen zin, indien de verdachte en het slachtoffer elkaar niet kennen. De verdachte kan tegen deze beslissing op grond van artikel 32 een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Indien de identiteit van de aangever tijdelijk aan de verdediging wordt onthouden, moet deze op enigerlei wijze en tijdstip in de procedure in de gelegenheid worden gesteld om het slachtoffer als getuige vragen te stellen. Dit klemmt vooral in de gevallen waarin er sprake is van een belastende verklaring. Voor een eerdere standpuntbepaling over de mogelijkheid van anonieme aangifte, verwijs ik naar de brief van de toenmalige Minister van Justitie van 8 november 2000, Kamerstukken II 2000/01, 25 907, nr. 7; in de juridische merites van dit probleem is geen wijziging gekomen. Bij brief van 7 mei 2004 is naar aanleiding van de motie van het lid van de Tweede Kamer, Van der Laan, een geactualiseerd overzicht toegezonden. Daarin wordt in het bijzonder ingegaan op de mogelijkheid van tijdelijke afscherming van zogenaamde NAW-gegevens van de aangever, waaronder het slachtoffer (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, 29 200 VII, nr. 145).

Van het doen van anonieme aangifte moet worden onderscheiden dat men ook gebruik kan maken van de anonieme meldlijn Meld Misdaad Anoniem. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat een dergelijke melding – los van andere bewijsmiddelen – niet tot het bewijs van enig strafbaar feit kan bijdragen. Vanuit die optiek biedt de verklaring van een slachtoffer dat anoniem wenst te blijven minder aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. Naarmate de ernst van het strafbaar feit zwaarder weegt, zal ook moeten worden afgewogen of het om een betrouwbare melding gaat.

7. Financiële paragraaf

Zoals hiervoor al is aangegeven, beoogt het wetsvoorstel in grote lijnen een voortzetting en codificatie van de bestaande praktijk die geen aanleiding behoeft te geven tot nieuwe taken voor politie en openbaar ministerie. Wel bevat het wetsvoorstel uitbreiding van geringe aard op het terrein van het recht van slachtoffers op tolkenbijstand en rechtsbijstand. Ook voor de toename van activiteiten op het terrein van de uitvoering van slachtofferhulp is rekening gehouden met een geringe kostenstijging. Deze zijn vooralsnog begroot op een totaal van 6,75 miljoen euro voor 2006 tot 8,45 miljoen in 2010.

8. Artikelsgewijs

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 51a (recht op correcte bejegening en op informatie over de strafzaak)

In het eerste lid is op verzoek van verschillende zijden een definitie van het begrip slachtoffer opgenomen. Dit is toegelicht in paragraaf 2. In dit artikel zijn twee belangrijke uitgangspunten van het huidige slachtofferbeleid opgenomen. In de eerste plaats gaat het om een correcte

bejegening van het slachtoffer door politie en justitie: een bepaling die gelet op haar algemene karakter en in aansluiting op de algemene definitie naar voren is gehaald. Ten tweede is het recht op informatieverstrekking aan het slachtoffer dat daarom verzoekt, opgenomen.

Door het formuleren van de instructienorm om zorg te dragen voor een correcte bejegening in het tweede lid staat buiten kijf dat het hier om een niet te verwaarlozen onderdeel van de taak van de officier van justitie gaat. De hoofdofficier van justitie is verantwoordelijk voor de goede uitvoering van slachtofferhulp op zijn parket en kan daarop worden aangesproken door het College van procureurs-generaal. De wens tot versterking van de positie van het slachtoffer is ook door het College van procureurs-generaal in het beleidsplan van het openbaar ministerie: Perspectief op 2006 opgenomen. Het openbaar ministerie dat op de hoogte wordt gesteld van mogelijke tekortkomingen bij de politie ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke regeling of de daarop gebaseerde aanwijzing zal zich daarover hetzij in de driehoek hetzij rechtstreeks via de gezagslijn met de korpschef kunnen verstaan. De instructienorm voor het openbaar ministerie met betrekking tot een correcte bejegening is niet als recht van een slachtoffer geformuleerd; het kan in het kader van het strafproces niet met behulp van een rechtsmiddel worden afgedwongen. Gekozen is voor een instructienorm om de specifieke verantwoordelijkheid voor een behoorlijke bejegening van de officier van justitie, die zich ook uitstrekt tot het optreden van de politie in het opsporingsonderzoek en de medewerkers op het parket belast met de uitvoering van slachtofferhulp, te benadrukken. Op deze wijze wordt ook vorm gegeven aan de verplichting tot respectvolle en correcte bejegening uit artikel 2 van het Kaderbesluit.

Volgens de huidige aanwijzing moet aan het slachtoffer van ernstige strafbare feiten de gelegenheid worden geboden voor een gesprek met de officier van justitie voorafgaand aan de terechtzitting. In dat gesprek kan de officier van justitie toelichten welke feiten hij in de tenlastelegging heeft opgenomen en aan welke strafeis hij denkt. Vaak zal hij ook uiteenzetten wat de gang van zaken tijdens de terechtzitting zal zijn. Het zal duidelijk zijn dat het voeren van een dergelijk gesprek geen sinecure is. Dat klemmt bij voorbeeld vooral in de gevallen waarin aan een nabestaande moet worden uitgelegd dat geen vervolging zal worden ingesteld voor een (verkeers)misdrijf als dood door schuld, maar voor overtreding van de verkeersregels. In een aantal gevallen vindt na afloop van de terechtzitting nog een gesprek plaats. Ook deze aanvullende voorzieningen kunnen worden gezien als een uitwerking van de norm van correcte bejegening.

In het advies van de Raad van State wordt erop gewezen dat een correcte bejegening van slachtoffers in wezen een algemene fatsoensnorm betreft. Klachten over gebreken daarin vallen ook onder de verschillende intern en externe klachtenregelingen op grond waarvan burgers kunnen klagen over niet behoorlijke gedragingen van de politie (hoofdstuk X van de Politiewet 1993 en hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht) en justitie (artikel 1a van de Wet op de Nationale ombudsman) en de interne klachtenregeling voor rechterlijke ambtenaren (artikel 26 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Van de behoorlijkheidsnorm maakt de correctheid van de bejegening, zoals de Raad van State terecht opmerkt, al sinds jaar en dag deel uit. Niettemin acht ik het van belang dat in het wetboek in de afdeling rechten van het slachtoffer ook een duidelijke aanwijzing ten behoeve van het slachtoffer wordt verschaft. Het uitdrukkelijke opdragen van deze taak aan de officier van justitie en de rechter markeert de omslag van de zienswijze waarin het slachtoffer als getuige louter een instrument was bij de waarheidsvinding in de strafzaak naar de erkenning van het slachtoffer als zelfstandige procesdeelnemer met eigen belangen. Het opnemen van deze bepalingen geeft aan dat behoorlijke bejegening ten

aanzien van deze groep een afzonderlijk aandachtspunt is in de taak-
uitoefening.

Een pendant, gericht aan de voorzitter van de rechtbank, is opgenomen in het nieuwe artikel 288a, dat is ingevoerd bij de Wet van 21 juli 2004, Stb. 382, dat op 1 januari 2005 in werking is getreden.

In de aanwijzing van het openbaar ministerie is opgenomen dat het slachtoffer recht heeft op informatie over de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte. Deze informatie moet in de eerste plaats duidelijk en relevant zijn en bovendien zo snel mogelijk worden verstrekt. Het gaat om alle beslissingen die relevant zijn voor het slachtoffer. Artikel 4, tweede lid, van het Kaderbesluit, spreekt van het recht op informatie voor een slachtoffer dat de wens daartoe kenbaar heeft gemaakt. Lidstaten zijn gehouden te waarborgen dat aan het slachtoffer mededeling wordt gedaan van het gevolg dat aan zijn klacht is gegeven, de gegevens op grond waarvan het slachtoffer zich kan informeren over de over het verloop van de strafprocedure tegen de verdachte en de rechterlijke beslissing. Op verzoek van het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak is gedifferentieerd naar verplichtingen voor de politie en voor het openbaar ministerie. In het derde lid van dit artikel is tegen deze achtergrond opgesomd dat het in ieder geval gaat om beslissingen tot het al dan niet opsporen van een zaak en het inzenden van proces-verbaal door de politie. Voor het openbaar ministerie betreft het afzien van vervolging (van belang voor het instellen van een klacht op grond van artikel 12 Sv.) en het instellen en voortzetten van vervolging, de datum en het tijdstip van de terechtzitting en de einduitspraak van de rechter. Toegevoegd is voorts een recht om geïnformeerd te worden over de invrijheidstelling van de verdachte of veroordeelde in daarvoor nader in een ministeriële regeling aan te wijzen – meest ingrijpende – zaken. Hierop is aangedrongen door Slachtofferhulp Nederland. Het komt voorts tegemoet aan een reeds eerder geuite wens van een meerderheid van de Tweede Kamer.

De Raad van State heeft aandacht gevraagd voor de positie van het slachtoffer voor wat betreft de informatieverstrekking over het opleggen van een strafbeschikking door het OM op de voet van het wetsvoorstel OM-afdoening. In dat kader is een aanvulling van artikel 51f voorgesteld die luidt: Indien de officier van justitie een vervolging instelt of voortzet, doet hij de benadeelde partij daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling. Indien de zaak ter terechtzitting zal worden behandeld, deelt de officier van justitie de benadeelde partij zo spoedig mogelijk het tijdstip van behandeling mee (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 2). Deze bepaling heeft mede betrekking op de OM-afdoening omdat het hier om een daad van vervolging gaat. Met de strekking van deze bepaling is rekening gehouden in artikel IV van het wetsvoorstel.

Uitgangspunt blijft dat het slachtoffer moet aangeven of het de desbetreffende informatie wenst. Er zijn immers slachtoffers die er de voorkeur aan geven niet te worden herinnerd aan een incident. Van belang is dat hij die beslissing neemt, terwijl hij zich bewust is van de consequenties die daaraan verbonden zijn. Noodzakelijk is dat de politie bij het eerste contact met slachtoffer vraagt of het slachtoffer op de hoogte wil worden gehouden van het verloop van de procedure, prijs stelt op de mogelijkheid van schadevergoeding binnen het strafproces en (in ernstige zaken) prijs stelt op een gesprek met de behandelende officier van justitie. Desgewenst vindt ook verwijzing naar het bureau slachtofferhulp plaats. In de lichtere zaken die niet leiden tot het opmaken van procesverbaal dan wel in de gevallen die worden afgesloten met de mededeling dat geen bekende dader kan worden achterhaald, zal de zaak voor het slachtoffer bij de politie eindigen.

Zodra de zaak met een bekende verdachte op het parket is ingeschreven, wordt geverifieerd of het slachtoffer nog steeds op de hoogte wenst te

worden gehouden van het verloop van de zaak. De NVvR heeft opgeworpen dat het herhalen van de vraag bij het parket of het slachtoffer nog steeds geïnformeerd wenst te worden, aanleiding kan geven tot irritatie en verzwaring van de werklust. De werkwijze is evenwel reeds bestaande praktijk en functioneert zonder dat van problemen is gebleken. Slachtoffers die de schade reeds vergoed hebben gekregen van de verzekering, zijn niet altijd meer geïnteresseerd in de afloop van de strafzaak tegen de verdachte. In die gevallen behoeft geen informatie meer te worden verstrekt. Indien door de politie of het Slachtofferinformatieloket reeds in de fase van het opsporingsonderzoek een schaderegeling is bevorderd, kan daarmee bij het nemen van de vervolgingsbeslissing rekening worden gehouden.

Het openbaar ministerie geeft aan een slachtoffer dat op de hoogte wil worden gehouden van de procedure tegen de verdachte kennis van de relevante beslissingen in die strafzaak. Naast de in het eerste lid genoemde beslissingen valt te denken aan buiten vervolging stelling of beëindiging van de vervolging op grond van artikel 36 Sv, beëindiging of schorsing van de voorlopige hechtenis dan wel voeging ad informandum.

Het vierde lid van dit artikel bevat de opdracht aan politie en justitie om mededeling te doen van de mogelijkheden tot schadevergoeding. Voor het verspreiden van algemene informatie aan het slachtoffer zijn verschillende publieksfolders vervaardigd, waarin specifieke inlichtingen zijn opgenomen. Het betreft folders over slachtofferhulp en schadevergoeding, schadevergoeding door daders van misdrijven, de schadevergoedingsmaatregel en het schadefonds geweldsmisdrijven die op ruime schaal verkrijgbaar zijn, o.a. bij politiebureaus en bureaus voor rechtshulp. In diverse politieregio's is daarnaast op de lokale situatie toegesneden informatiemateriaal beschikbaar. De politie of het Slachtofferinformatieloket tracht zoveel mogelijk een schaderegeling tussen de verdachte en het slachtoffer te bevorderen. Hoe eerder een dergelijke regeling tot stand komt, des te groter de kans op succes. Van haar inspanningen met betrekking tot schadebemiddeling doet de politie verslag in een bijlage bij het procesverbaal: het verslag schadebemiddeling.

Sinds 2000 wordt door het openbaar ministerie aan het slachtoffer van een zedendelict op diens verzoek informatie verstrekt over het tijdstip van vrijlating van de veroordeelde tot een gevangenisstraf. Ten aanzien van de veroordeelde aan wie een tbs-maatregel is opgelegd wordt eveneens op verzoek van het slachtoffer, mededeling gedaan over het eind van de tenuitvoerlegging (zie Kamerstukken II 2003/04, nrs. 29 452 en 27 213, nr. 5 en 2004/05, 29 452, nr. 18). Deze informatieverstrekking omvat ook informatie over de bewegingsvrijheid van de tbs-gestelde buiten de kliniek, met het oog op het vermijden van een confrontatie tussen slachtoffer en dader. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, heeft Slachtofferhulp Nederland erop aangedrongen dat dit recht in de wet wordt opgenomen. Ook het Kaderbesluit geeft een aanwijzing in die richting (artikel 4, derde lid). Beoogd is een ministeriële regeling waarin de gevallen nader worden aangewezen.

Artikel 51b (recht op kennisneming van en toevoeging aan processtukken)

Volgens het geldende artikel 51d kan de benadeelde partij verzoeken om kennis te nemen van de processtukken waarbij zij belang heeft. Kennisneming van bepaalde stukken kan evenwel worden geweigerd in het belang van het onderzoek, het belang van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend. Dit belang is evenwel een belang dat aan het slachtoffer toekomt en niet tot het belang van de benadeelde partij beperkt moet blijven. In het verlengde daarvan ligt dat de regeling van het geldende artikel 51, derde tot en met vijfde, lid, eveneens ten behoeve van

alle slachtoffers is uitgebreid. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het eerste lid aangevuld met de mogelijkheid dat de rechter toestemming verleent voor inzage in de processtukken, als het slachtoffer dat verzoek na de aanvang van de terechtzitting indient.

In de Wet van 30 juni 2004, Stb. 315, tot wijziging van de Wet justitiële gegevens in verband met het verwerken van strafvorderlijke gegevens en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tarieven in strafzaken in verband met het verstrekken van een afschrift van een vonnis of een arrest aan de verdachte en zijn raadsman of een derde is eveneens een voorziening ten behoeve van het slachtoffer opgenomen. Het College van procureurs-generaal kan voor het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij het strafbaar feit betrokken zijn (bij voorbeeld aangevers) strafvorderlijke gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang (artikel 39f). Deze informatievoorziening is vooral bedoeld voor derden die gegevens nodig hebben om voor hun belangen in rechte op te komen. In de toelichting worden in het bijzonder verzekeraars genoemd, die in de rechten van verzekerden (slachtoffers van strafbare feiten) zijn getreden of terzake van die rechten een recht op verhaal hebben verkregen. Op deze manier kunnen zij vernemen welke afloop een zaak heeft gehad. In een aantal gevallen zal de verzekerde die de schade van de verzekeraar vergoed heeft gekregen geen prijs meer stellen op voeging in het strafproces.

Voor het toekennen van het recht op toevoeging van stukken aan het dossier verwijs ik naar paragraaf 3, waarin dit onderdeel reeds is toegelicht. Het opmaken en toevoegen van de schriftelijke slachtofferverklaring in dezelfde categorie van gevallen die nu in aanmerking komen voor de uitoefening van het spreekrecht is in overleg met Slachtofferhulp Nederland voorbereid. Landelijk is het per 1 mei 2004 mogelijk om een schriftelijke slachtofferverklaring aan het dossier in de zaak tegen de verdachte toe te voegen. In de praktijk zal blijken in hoeverre nadere afstemming met de uitoefening van het spreekrecht vanaf 1 januari 2005 wenselijk is. Het College van procureurs-generaal heeft inmiddels een aanwijzing vastgesteld over het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring (Stcrt. 2004, 248), die op 1 januari 2005 in werking is getreden.

Het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak hebben opgeworpen of een termijn moet worden opgenomen binnen welke het verzoek om toevoeging uiterlijk aan de officier van justitie moet worden gedaan. De vraag is evenwel welk doel met een dergelijke termijnbepaling is gediend. Als het slachtoffer stukken na ommeekomst van die termijn toezendt, zou zijn verzoek door de officier van justitie moeten worden afgewezen. Daarvan moet hem met verwijzing naar een herstelkans mededeling worden gedaan. Het slachtoffer zou zijn verzoek voor of na de aanvang van de terechtzitting aan de rechter moeten voorleggen. Toevoegen van een termijn zal door het slachtoffer dat bericht krijgt, dat hij zijn verzoek bij de rechter moet herhalen terecht als een bureaucratisch obstakel worden ervaren. Ik heb daarom van het opnemen van zodanige termijn afgezien.

Opgenomen is tevens een regeling op grond waarvan het slachtoffer zich kan verzetten tegen de weigering van de officier van justitie om door hem relevant geachte stukken aan het dossier toe te voegen. Deze is gemodelleerd op basis van het geldende artikel 51d.

Artikel 51c (recht op rechtsbijstand en recht op bijstand van een tolk)

Het is thans reeds mogelijk dat een benadeelde partij zich op de terechtzitting kan laten bijstaan door een raadsman of een bijzonder gemachtigde en een tolk. Ook deze rechten kunnen ten behoeve van alle slachtoffers

worden uitgebreid. Dat betekent dat het slachtoffer zich ook door een medewerker van slachtofferhulp of een raadsman op de terechtzitting kan laten bijstaan.

Zowel het College van procureurs-generaal als de Raad voor de rechtspraak hebben opgemerkt dat over de status van degene die het slachtoffer bijstaat onduidelijkheid kan bestaan. Niettemin lijkt het voor het slachtoffer het gemakkelijkst als wordt afgezien van het stellen van nadere kwalificaties aan degene die hem bij het bijwonen van de terechtzitting terzijde mag staan. Dit lijkt uiteraard uitzondering als het om een professioneel rechtshulpverlener gaat, maar in het algemeen kan de keuze van een metgezel ter ondersteuning aan het slachtoffer zelf worden overgelaten. Als deze metgezel zich niet aan de door de rechter vast te stellen orderegels houdt, kan hij op last van de rechter uit de zittingzaal worden verwijderd. Voor het opnemen van aanvullende criteria in de wettelijke bepalingen zie ik geen noodzaak.

Voor de benadeelde partij en degene die spreekrecht wenst uit te oefenen is de regel nu dat zij een tolk mee mogen nemen. Dat betekent dat zij daarvan zelf de kosten moeten dragen. Indien het niettemin redelijk wordt geoordeeld dat het toekennen van een recht om aanwezig te zijn als procesdeelnemer meer inhoudt dan alleen fysieke verschijning, dan ligt voor de hand dat het parket c.q. het gerecht zorgt voor een tolk indien het slachtoffer de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. De aanwezigheid op de terechtzitting van het slachtoffer, ook in zijn rol als spreekgerechtigde of benadeelde partij, heeft geen zin als hij niet van het aldaar verhandelde kennis kan nemen. Ik zal aan het College van procureurs-generaal vragen of aan de slachtoffers die te kennen hebben gegeven op de hoogte te willen blijven van de voortgang in de procedure en uit dien hoofde een mededeling ontvangen van de datum en het tijdstip van de terechtzitting, bij de mededeling kan worden verzocht aan te geven of men aanwezig zal zijn en behoefte heeft aan een tolk. Voorts kan worden gewezen op de mogelijkheid om zelf een tolk mee te brengen. Indien het slachtoffer laat weten dat hij prijs stelt op een tolk, kan het OM tijdig een tolk oproepen.

Voor de praktijk heeft de inachtneming van deze bepaling aanzienlijke logistieke gevolgen. Gezorgd moet worden voor tijdige oproeping van slachtoffer, tolk en raadsman. Datzelfde gold al voor de verdachte, diens raadsman en tolk. In de praktijk blijkt de uitvoering hiervan veelal nog niet zonder fouten te gaan. Voor de vraag of aanhouding in alle gevallen aangewezen is als een van de betrokkenen ondanks oproeping niet is verschenen, verwijs ik naar de eerdere opmerkingen hierover in paragraaf 4 naar aanleiding van een mogelijk recht op aanwezigheid van het slachtoffer op de terechtzitting.

Bij brief van 6 november 2001 (kamerstukken II, 2000/01, 28 000 VI, nr. 22) is aan de Tweede Kamer mededeling gedaan van de opvatting van mijn ambtsvoorganger over de toekenning van gratis rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstige misdrijven, ongeacht hun financiële draagkracht. Deze hield in dat er in zijn algemeenheid geen aanleiding was om voor deze groep standaard over te gaan tot het toekennen van gratis rechtsbijstand. Niettemin zou onder bepaalde voorwaarden voor een beperkter groep (o.a. geen mogelijkheid van verhaal via voeging in het strafproces of op een andere wijze) wel de mogelijkheid tot vergoeding van rechtsbijstand mogelijk moeten worden. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede de aanpassing aan de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 2001/02, 27 553, nrs. 5 en 6) is hieraan uitvoering gegeven. Aan artikel 44 van de Wet op de rechtsbijstand wordt een vijfde lid toegevoegd: Ongeacht de draagkracht is rechtsbijstand aan een slachtoffer van een misdrijf tegen de zeden of een geweldsmisdrijf kosteloos,

indien in de desbetreffende zaak vervolging is ingesteld en het slachtoffer overeenkomstig artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in aanmerking komt voor een uitkering. Hoofregel is dat degene die zijn schade uit onrechtmatige daad op de pleger van een strafbaar feit wil verhalen, hetzij via het strafproces hetzij via de burgerlijke rechter, daarvoor naar de mate van zijn draagkracht beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Aangetekend is dat de inwerkingtreding van de aanvulling van de Wet op de rechtsbijstand afhankelijk is van de dan aanwezige budgettaire ruimte, die zoals bekend weinig florissant kan worden genoemd.

Door de toevoeging van de categorie getuigen en nabestaanden in artikel 260 bij Wet van 21 juli 2004, Stb. 382 (invoering van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden) is verzekerd dat slachtoffers en nabestaanden voor een vergoeding van hun reiskosten en tijdverzuim een beroep kunnen doen op de vergoeding ingevolge de Wet tarieven in strafzaken. Zij worden immers ingevolge een opdracht van de officier van justitie voor de terechtzitting opgeroepen.

Artikel 51d (uitbreiding van rechten voor nabestaanden en bijzondere rechthebbenden)

Zoals uiteengezet in paragraaf 4, komen de groepen van slachtoffers en nabestaanden en benadeelde partij niet geheel overeen. Daarom is het nodig om de nabestaanden van slachtoffers van ernstige delicten dezelfde rechten toe te kennen als het slachtoffer, indien deze niet was overleden. Degenen die zich als nabestaande of bijzondere rechthebbende als benadeelde partij kunnen voegen, komen ook in aanmerking voor het uitoefenen van rechten die anders aan het slachtoffer waren toegekend.

Artikel 51e (spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden)

Het gaat hier om een vernummering van de bepaling, die ingevolge de Wet van 21 juli 2004, Stb. 382, in de Tweede Afdeling A als artikel 336 was toegevoegd. Nu het hier gaat om een catalogus van rechten die aan het slachtoffer zijn toegekend, lijkt het systematisch passender het nieuwe artikel in deze afdeling op te nemen. Ook de bepaling omtrent het spreekrecht die was opgenomen in artikel 302 is volgens een suggestie van de Raad van State in deze paragraaf opgenomen.

Artikel 51f (voeging in het strafproces als benadeelde partij)

Bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet Terwee is uitdrukkelijk het standpunt ingenomen dat de mogelijkheid om zich te voegen in het strafproces beperkt blijft tot degene die rechtstreeks schade heeft onderzonden van het strafbaar feit (Kamerstukken II 1989/90, 21 345, nr. 3, blz. 11–12). Dat betekent dat verzekeraars die de schade hebben vergoed van het slachtoffer dat bij hen verzekerd was, zich niet als benadeelde partij konden voegen. Zij hadden immers niet rechtstreeks schade door het plegen van het strafbaar feit geleden. Bovendien zou met de procedure van de voeging slechts beoogd zijn voor het verhaal van rechtstreekse schade, waarvan sprake is indien iemand is getroffen in een belang dat door de overtreden strafbepaling wordt beschermd. «In het algemeen beschermen strafbepalingen niet het belang van rechtsopvolgers noch dat van derde belanghebbenden, zodat doorgaans alleen het slachtoffer zelf zich als benadeelde partij in het strafproces kan voegen.» Een tweede argument is gelegen in de omstandigheid dat aan de erfgenamen van het slachtoffer en de bijzondere rechthebbenden, bedoeld in artikel 108, eerste en tweede lid van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, evenmin het recht is toegekend de vordering van het overleden slachtoffer over te nemen. Als laatste praktische (en waarschijnlijk doorslaggevende) argument is genoemd dat de verzekeraars voldoende zijn toegerust om zelf de schade (via de burgerlijke rechter) te verhalen op de

dader, waardoor zij geen bijzonder belang bij voeging in het strafproces hebben.

In paragraaf 5 is het standpunt ingenomen dat overwegingen met betrekking tot werklast hebben geleid tot handhaving van de bestaande situatie.

In februari 2003 is ingediend het wetsvoorstel tot aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schade-fonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten (Kamerstukken II, 2002/03, 28 781). Daarin is een aanvulling van dit wetboek opgenomen, waarbij de kring van degenen die zich met hun schade in het strafproces kunnen voegen, buiten de kring van slachtoffers, wordt uitgebreid. Het gaat om een uitbreiding van aansprakelijkheid voor kosten van schade – niet bestaand in vermogensschade – die geleden zijn door anderen dan het slachtoffer zelf dat ernstig en blijvend letsel is toegebracht als gevolg van een strafbaar feit of dat ten gevolge van een strafbaar feit is overleden. Het betreft kortweg de zogenaamde affectieschade in de kring van naasten die in het wetsvoorstel in artikel 107 en 108 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden genoemd, waaronder levensgezel, ouder(s) of kind(eren) van de gekwetste.

Indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven zal aan dit artikel een vijfde lid worden toegevoegd dat strekt tot het opnemen van een informatieplicht voor de officier van justitie. Deze moet de benadeelde partij informeren over het instellen of voortzetten van de vervolging en de datum en het tijdstip van de terechtzitting.

Artikel 51g (voeging in het strafproces)

In dit artikel zijn de bestaande voorschriften van artikel 51b opgenomen.

Artikel 51h (mogelijkheid van bemiddeling tussen verdachte en slachtoffer)

Het meer genoemde EU-Kaderbesluit bepaalt in artikel 10 dat de lidstaten moeten zorgen voor de bevordering van bemiddeling in strafzaken. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dergelijke bemiddeling. Mijn beleid, zoals eerder geschetst in de nota Slagvaardige rechtspraak (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 10) is er evenwel op gericht om eerst de nadruk te leggen op de ontwikkeling van bemiddeling op het terrein van het civiele en administratieve recht. In het kader van de verdere uitwerking van dit beleid op het terrein van het jeugdstrafrecht hebben niettemin reeds verschillende experimenten met betrekking tot herstelrecht in jeugdstrafzaken plaatsgevonden. Op basis van die experimenten zijn pilots ontwikkeld, die nader inzicht moeten geven in de mogelijkheden die herstelbemiddeling kan bieden als methode om jongeren te confronteren met de gevolgen van een door hen gepleegd strafbaar feit. Al naar gelang de resultaten van deze pilots, zal worden bezien of nadere regeling bij amvb wenselijk en nodig is. Ik verwijs voorts naar mijn brief van 10 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 27 213, nr. 8.

Onderdeel B (kopie van aangifte)

Het betreft hier een aanvulling van artikel 163, waardoor de aangever aanspraak kan maken op een afschrift van zijn aangifte of een kopie van het proces-verbaal van aangifte. Van de concrete omstandigheden zal afhangen welk afschrift kan worden verstrekt. Voor verzekeringsdoeleinden is veelal noodzakelijk dat een proces-verbaal van aangifte wordt overgelegd; voor andere doelen kan worden volstaan met een kopie van de aangifte.

Onderdeel C

De bepaling van artikel 167, derde lid, kan vervallen, omdat zij een doublure is van het voorgestelde artikel 51a, tweede lid.

Onderdeel D

De wijziging in het tweede lid van artikel 260 is een technische verbetering en vloeit voort uit de integratie van de bepaling omtrent het spreekrecht in de algemene afdeling van het slachtoffer. De wijziging in het derde lid strekt tot uitvoering van een suggestie van de Raad van State. Zeker wordt gesteld dat de officier van justitie aan de verdachte mededeling doet van de omstandigheid dat het slachtoffer het voornemen heeft om zijn spreekrecht uit te oefenen op de terechtzitting.

Onderdeel E

Deze bepaling is de pendant van de bepaling in artikel 51a, tweede lid. Deze bepaling heeft tot doel vast te stellen dat ook tot de taak van de rechter behoort dat het slachtoffer op de terechtzitting correct wordt bejegend, vooral door de overige procesdeelnemers. Hij behoort bij voorbeeld in te grijpen bij agressieve en onheuse ondervraging van de zijde van de verdediging. De rechter is verantwoordelijk voor de orde op de terechtzitting. Het bejegensvoorschrift is gericht tot de rechter tijdens het onderzoek op de terechtzitting. De bepaling kan voorts worden gezien als een uitwerking van artikel 2 van het Kaderbesluit.

Onderdeel F

Deze bepaling is opgenomen ter vermindering van onduidelijkheid, waarop is gewezen bij gelegenheid van de behandeling van het spreekrecht en die is herhaald in de literatuur (NJB 2005, blz. 150–156).

Onderdeel G

Door het opnemen van een algemene bepaling in het voorgestelde artikel 51c is de regeling van artikel 334, tweede lid, met betrekking tot bijstand aan de benadeelde partij overbodig geworden.

Onderdeel H en I

Deze artikelen zijn het gevolg van het opnemen van het spreekrecht in de eerste afdeling van deze titel.

Onderdeel J

Deze wijziging strekt ertoe te verzekeren dat in het jeugdstrafprocesrecht, waar de zitting in beginsel besloten is, het slachtoffer de behandeling van de zaak tegen de minderjarige als regel kan bijwonen. De Raad van State heeft in zijn advies voor dit aspect aandacht gevraagd. Daarmee wordt de positie van het slachtoffer gelijk getrokken met die in het volwassenenstrafrecht: hij mag aanwezig zijn, tenzij er bijzondere redenen zijn die daaraan in de weg staan. De rechtbank beoordeelt dit.

ARTIKEL II

Dit artikel is toegelicht bij artikel I, onderdeel A, artikel 51f.

ARTIKEL III

Het betreft een technische aanpassing als gevolg van het opnemen van een nieuw vierde lid in artikel 163 Sv (artikel I, onderdeel B).

ARTIKEL IV

Dit artikel is toegelicht bij artikel I, onderdeel A, artikel 51a, derde lid, met betrekking tot de informatieplicht van het openbaar ministerie en artikel 51f.

ARTIKEL V

Bij de datum van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de tijd die de organen van de strafrechtspleging en de stichting slachtofferhulp Nederland nodig zullen hebben om zich op de uitvoering van deze wet voor te bereiden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner