

Vergaderjaar 2019–2020

35 349

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 juli 2019 en het nader rapport d.d. 21 november 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juni 2019, no. 2019001178, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2019, nr. 2019001178 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juli 2019, no. W16.19.0149/II bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten beoogt te voorzien in maatregelen die bijdragen aan een verdere versteviging en verankering van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Daartoe wordt onder andere een verschijningsplicht geïntroduceerd voor de voorlopig gehechte verdachte die wordt verdacht van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Daarnaast wordt een spreekrecht ingevoerd op de tbs-verlengingszitting en in het kader van de plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (PIJ-maatregel).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de voorgestelde verschijningsplicht

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor de verdachte en over de introductie van het spreekrecht van slachtoffers bij de tbs-verlengingszitting en in het kader van de PIJ-maatregel. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. De Afdeling onderschrijft het belang van de aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting en merkt op dat artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet in de weg staat aan de invoering van een verschijningsplicht. De voorgestelde verschijningsplicht kan echter spanning oproepen met de behoeften en belangen van het slachtoffer en juist het risico vergroten dat het slachtoffer tegen zijn wens met de verdachte wordt geconfronteerd. Met het oog daarop adviseert de Afdeling om te voorzien in een ruimer geformuleerde uitzonderingsgrond op de verschijningsplicht dan wordt voorgesteld. Ten aanzien van het spreekrecht in het kader van de tbs-verlenging en de PIJ-maatregel oordeelt de Afdeling dat het voorstel geen betekenisvolle bijdrage levert aan de positie van het slachtoffer en mogelijk verwachtingen wekt die het niet kan waarmaken. De Afdeling adviseert dit onderdeel te schrappen.

1. Algemeen

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die erop gericht zijn bij te dragen aan een verdere versterking en verankering van de positie van het slachtoffer, over de gehele breedte van het Nederlandse strafrecht. De laatste jaren is hard gewerkt aan de versterking van de positie van het slachtoffer en zijn de rechten die aan die positie zijn verbonden verder uitgebreid. De regering juicht deze ontwikkeling toe en merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel daarop verder bouwt.²

De Afdeling onderkent het belang van het slachtoffer in het strafproces. In een goed ingericht strafproces dient behalve met het belang van de rechtsbescherming van de verdachte ook rekening te worden gehouden met belangen van andere procesdeelnemers, en in het bijzonder met het belang van genoegdoening aan het slachtoffer. De Afdeling tekent daarbij echter aan dat het toekennen van meer wettelijke slachtofferrechten niet per definitie tot betere resultaten leidt. Een goede implementatie en praktische uitvoering van de bestaande en voorgestelde wettelijke rechten en plichten in samenwerking met de ketenpartners is ook voor het slachtoffer van groot belang.³ De Afdeling beoordeelt het wetsvoorstel mede in dit licht.

1. Algemeen

De algemene opmerkingen van de Afdeling advisering geven mij geen aanleiding tot een reactie.

2. De verschijningsplicht voor voorlopig gehechte verdachten van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf

a. Algemeen

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor de verdachte om op de terechtzitting te verschijnen, indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt in verband met een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Deze verschijningsplicht vloeit voort uit het Regeerakkoord en geldt tevens voor de zitting waarop uitspraak wordt gedaan. De keuze om de verschijnings-

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

³ Zie M.S. Groenhuijsen, «Van de regen in de drup», *DD* 2018/14; R. Kool, «Les jeux sont faits (De teerling is geworpen)», *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2019, blz. 52 e.v.; Advies College van procureurs-generaal, 29 augustus 2018.

plicht te beperken tot de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt, is vooral ingegeven door de praktische uitvoerbaarheid van de regeling. De regering erkent dat de rechter op dit moment al de mogelijkheid heeft om te bevelen dat de verdachte op de zitting verschijnt en diens medebrenging te gelasten. Hij acht het in de ernstigere zaken echter wenselijk dat aanwezigheid het wettelijke uitgangspunt is, zonder daarbij afhankelijk te zijn van een rechterlijk bevel.⁴

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat de aanwezigheid van de verdachte tijdens de terechtzitting zoveel mogelijk bevorderd dient te worden. Door aanwezigheid van de verdachte wordt de waarheidsvinding gediend en komt het contradictoire proces beter tot zijn recht.⁵ Tot op heden is de verdachte in een Nederlandse strafzaak evenwel in beginsel niet verplicht ter terechtzitting of bij de uitspraak te verschijnen. De toelichting spreekt dan ook van een «breuk met het huidig systeem».⁶

Artikel 6 EVRM en de daarin besloten liggende onschuldpresumptie verzetten zich niet tegen een verschijningsplicht.⁷ De praktijk leert dat een aanzienlijk deel van de voorlopig gehechte verdachten van de misdrijven waar het hier om gaat ook nu al (vrijwillig) verschijnt op de terechtzitting.⁸ Bovendien heeft de rechter naar huidig recht reeds de bevoegdheid om te bevelen dat de verdachte bij de behandeling ter terechtzitting verschijnt en kan hij daartoe de medebrenging van de verdachte gelasten (artikel 278, tweede lid, Sv). De Hoge Raad heeft bepaald dat de rechter eveneens een bevel aan de verdachte kan geven om bij de uitspraak te verschijnen.⁹ In zoverre zijn de praktische gevolgen van het voorstel relatief beperkt en wordt vooral de ruimte voor de rechter ingeperkt.¹⁰

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde verschijningsplicht in belangrijke mate – zij het niet uitsluitend – verband houdt met de positie van het slachtoffer. Het uitoefenen van het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte kan volgens de toelichting een belangrijke rol spelen bij het herstel van de emotionele schade die door het misdrijf is aangericht. De Afdeling wijst erop dat de introductie van een verschijningsplicht voor de verdachte spanning kan doen ontstaan met de behoeften en belangen van het slachtoffer. Sommige (en wellicht zelfs veel) slachtoffers zullen inderdaad de behoefte voelen om de verdachte «in de ogen te kijken», maar dit geldt zeker niet voor alle slachtoffers. Het is bovendien mogelijk dat de verdachte die wordt gedwongen om te verschijnen zich onwelwillend of ongeïnteresseerd zal opstellen, hetgeen door het slachtoffer als onaangenaam kan worden ervaren.¹¹ De Afdeling is dan ook van oordeel dat een verschijningsplicht zijn doel voorbij schiet in de gevallen waarin het slachtoffer noch de verdachte zelf prijs stellen op diens aanwezigheid en de rechter geen aanleiding ziet voor een bevel tot medebrenging.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁵ M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, *Het onderzoek ter terechtzitting* (eerste interim-rapport Strafvordering 2001), blz. 42 en blz. 91–127.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2. Aldaar wordt ook gesproken over een «gewichtige verandering in het Nederlandse strafprocesrecht».

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2; J. Bemelmans, »Een aanwezigheidsplicht voor de voorlopig gehechte verdachte«, AA 2018, blz. 907–909.

⁸ Advies College van procureurs-generaal, 29 augustus 2018. Dat is overigens anders als het gaat om de uitspraakzitting.

⁹ HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:237.

¹⁰ J. Bemelmans, »Een aanwezigheidsplicht voor de voorlopig gehechte verdachte«, AA 2018, blz. 910.

¹¹ Zie ook de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 oktober 2013, Kamerstukken II 2013/14, 33 552, nr. 8, blz. 2 en het advies van de Raad voor de rechtspraak, 10 september 2018.

In de adviezen van verschillende organisaties is ervoor gepleit om de rechter in deze situatie de bevoegdheid te geven om een uitzondering op de verschijningsplicht te maken of om de wens van het slachtoffer hier de doorslag te laten geven.¹² De regering komt daaraan tegemoet door de rechter de ruimte te geven om in «uitzonderlijke gevallen» af te zien van de verplichte verschijning van de verdachte wegens «zwaarwegende belangen» van de verdachte, het slachtoffer of een andere procesdeelnemer (het voorgestelde artikel 258a, tweede lid, Sv).¹³ Deze uitzondering is strikt geformuleerd en biedt geen uitkomst in situaties waarin dergelijke zwaarwegende belangen zich weliswaar niet voordoen, doch geen enkele procesdeelnemer behoefte heeft aan verschijning van de verdachte. Dit terwijl het bij uitstek de rechter is die kan beoordelen of aanwezigheid van de verdachte, gelet op alle betrokken belangen en de specifieke omstandigheden van het concrete geval, wenselijk is.

De Afdeling concludeert dat een verschijningsplicht, zoals hier voorgesteld, de positie van het slachtoffer niet per definitie verbetert en juist het risico vergroot dat hij tegen zijn wens met de verdachte wordt geconfronteerd.¹⁴ Met het oog daarop adviseert de Afdeling om te voorzien in een ruimer geformuleerde uitzonderingsgrond, die het voor de rechter in meer gevallen – rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval¹⁵ – mogelijk maakt om af te zien van verplichte aanwezigheid van de verdachte.

b. Reikwijdte en uitzonderingen

In aanvulling op het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op over de wijze waarop de verschijningsplicht voor de verdachte in het voorstel is vormgegeven en afgebakend.

i. Ernstige zeden- of geweldsmisdrijven

De regering acht de aanwezigheid van de verdachte in het bijzonder van belang in zaken waarin ernstige zeden- of geweldsmisdrijven zijn tenlastegelegd. Daarom geldt de voorgestelde verschijningsplicht alleen voor (a) een spreekrechtwaardig delict, zoals genoemd in artikel 51e, eerste lid, Sv, of (b) een delict dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar

¹² Reactie Slachtofferhulp Nederland, 3 september 2018; Advies Raad voor de rechtspraak, 10 september 2018; Reactie Advocaten voor slachtoffers van personenschade, 2 september 2018; Reactie 3RO, 6 september 2018; Reactie Landelijk Advocatennetwerk Gewelds- en Zedenslachtoffers; Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten, 3 september 2018. Zie ook het Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, waarin invoering van een verschijningsplicht mede om de hier genoemde redenen ongewenst wordt geacht.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.4. De toelichting noemt in dit verband de situatie waarin de verdachte zelf niet wil verschijnen en het slachtoffer heeft aangegeven zeer angstig te zijn om in het bijzijn van de verdachte het spreekrecht uit te oefenen. Ook kan de verdachte dermate (lichamelijk of psychisch) ziek zijn dat zijn aanwezigheid redelijkerwijs niet van hem kan worden verwacht. Zie de memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onder I, J en K.

¹⁴ In dit verband kan nog worden gewezen op Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. De Richtlijn schrijft onder meer voor dat slachtoffers beschermd moeten worden tegen secundaire en herhaalde victimisatie en tegen het risico van emotionele of psychische schade (artikel 18). Verder moeten lidstaten de voorwaarden scheppen waaronder contact tussen het slachtoffer en de dader kan worden vermeden in gerechtsgebouwen, tenzij de strafprocedure dit contact vereist (artikel 19).

¹⁵ Vergelijk het in het voorgestelde artikel 278, tweede lid, Sv geformuleerde criterium «op grond van bijzondere omstandigheden».

of meer is gesteld.¹⁶ De vraag rijst of alle opgesomde delicten inderdaad als ernstige zeden- en geweldsmisdrijven kunnen worden aangemerkt. Die opsomming omvat immers ook strafbare feiten als bedreiging (artikel 285 Sr), belaging (artikel 285b Sr) en zwaar lichamelijk letsel door schuld (artikel 308 Sr). Bovendien is het de vraag of categorie (a) niet mede alle misdrijven van categorie (b) omvat, nu de toelichting geen voorbeelden noemt van misdrijven tegen de onaantastbaarheid van het lichaam die niet spreekrechtwaardig zijn en waarop tevens een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld.¹⁷

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop ook in het nader rapport in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

ii. Voorlopige hechtenis in verband met de zaak

De verdachte is volgens de tekst van het wetsvoorstel verplicht te verschijnen, indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt «in verband met de zaak» en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst. Tegelijkertijd wordt in de toelichting gesteld dat de verschijningsplicht ook geldt in gevallen waarin de verdachte uit anderen hoofde is gedetineerd en gedurende deze periode een nieuwe verdenking tegen hem rijst. Het zou volgens de toelichting onwenselijk zijn als de verschijningsplicht niet zou gelden als een verdachte al vastzit, doch (indien hij niet al gedetineerd zou zijn) voor het gepleegde feit hoogstwaarschijnlijk voorlopige hechtenis opgelegd zou krijgen.¹⁸ De Afdeling merkt op dat de verdachte zich dan echter niet in voorlopige hechtenis bevindt «in verband met de zaak». De toelichting strookt in zoverre niet met de voorgestelde wettekst. Daarmee rijst de vraag welke betekenis in dit verband moet worden toegekend aan de woorden «in verband met de zaak».¹⁹

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop ook in het nader rapport in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

iii. Regie- en pro forma-zittingen

De verschijningsplicht geldt volgens de toelichting alleen voor de zitting waarop de zaak inhoudelijk wordt behandeld en niet voor regie- en pro forma-zittingen.²⁰ In de voorgestelde wettelijke regeling komt echter niet (expliciet) tot uitdrukking dat de verschijningsplicht zich niet uitstrekt tot regie- en pro forma-zittingen, zoals blijkt uit de toelichting de bedoeling is.

De Afdeling adviseert om het voorstel op dit punt aan te vullen.

iv. Uitzondering(en) op de verschijningsplicht

Indien de verdachte ondanks zijn verschijningsplicht om welke reden dan ook niet op de zitting aanwezig is, en de uitzondering van artikel 258a, tweede lid, Sv niet van toepassing is, beveelt de rechtbank de schorsing van het onderzoek en gelast zij de medebrenging van de verdachte.²¹ Het

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.3. Zie voor kritiek op het criterium onder (b) het Advies van het College van procureurs-generaal van 29 augustus 2018.

¹⁷ Zie ook het Advies van de Raad voor de rechtspraak, 10 september 2018.

¹⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onderdelen I, J en K.

¹⁹ Zie voor het begrip «zaak» ook de artikelen 258, 591 en 591a Sv. Deze term omvat daar al hetgeen waarop het rechtsgeding betrekking heeft. De grenzen daarvan worden bepaald door hetgeen bij inleidende dagvaarding aan de verdachte ten laste is gelegd, zij het dat deze tenlastelegging nadien nog kan worden gewijzigd en dat voeging van zaken kan worden bevolen.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

²¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onder I, J en K.

nieuwe artikel 278, tweede lid, Sv bepaalt echter dat de rechtbank de schorsing en medebrenging (ook) achterwege kan laten op grond van «bijzondere omstandigheden». De toelichting noemt geen voorbeelden van dergelijke omstandigheden en gaat niet in op de verhouding tussen deze laatste uitzonderingsgrond en de in artikel 258a, tweede lid, Sv bedoelde zwaarwegende belangen.

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop in het nader rapport ook in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de uitzondering van artikel 258a, tweede lid, Sv in de voorgestelde regeling niet van toepassing wordt verklaard op de verplichte verschijning bij de uitspraakzitting.²² Ook bij de uitspraakzitting kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen waardoor de verdachte niet aanwezig kan zijn. Dit klemt te meer nu de rechter uiterlijk veertien dagen na de sluiting van het onderzoek uitspraak moet doen en de uitspraak niet kan uitstellen totdat deze bijzondere omstandigheden zich niet meer voordoen.²³

De Afdeling adviseert om alsnog te voorzien in toepasselijkheid van de bedoelde uitzondering bij de uitspraak.

2. De verschijningsplicht voor voorlopig gehechte verdachten van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf

a. Algemeen

De Afdeling adviseert om te voorzien in een ruimer geformuleerde uitzonderingsgrond, die het voor de rechter in meer gevallen – rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval – mogelijk maakt om af te zien van verplichte aanwezigheid van de verdachte.

Aan dit advies geef ik graag gevolg. Ik neem in het wetsvoorstel daartoe een aanvullend criterium op voor de bevoegdheid van de rechter om een uitzondering te maken op de verschijningsplicht. Deze aanvulling geeft de rechter de bevoegdheid om te beslissen dat de verschijningsplicht achterwege kan blijven in het geval noch het slachtoffer, noch de verdachte, noch de officier van justitie de verschijning van de verdachte wenselijk of noodzakelijk achten. Hiernaast handhaaf ik de uitzonderingsgrond die ik al in het wetsvoorstel had opgenomen, te weten zwaarwegende belangen van procesdeelnemers - bijvoorbeeld ziekte van de verdachte.

Hierbij teken ik aan dat het uitgangspunt blijft dat de verdachte dient te verschijnen. Verder mag de verschijningsplicht niet afhankelijk zijn van de opvatting van één procesdeelnemer. De rechter heeft het laatste woord en is niet verplicht om de verschijningsplicht buiten beschouwing te laten in het geval verdachte, slachtoffer en OM de aanwezigheid van de verdachte niet wenselijk of noodzakelijk vinden. Zoals de Afdeling advisering van de Raad opmerkt is de aanwezigheid van de verdachte niet alleen met het oog op de positie van het slachtoffer van belang. Bij een verdenking van ernstige zeden- of geweldsmisdrijven is het immers ook voor de verdachte zelf van belang dat hij direct kan waarnemen wat op de terechtzitting aan de orde komt, wat de overige procesdeelnemers verklaren – in het bijzonder over zijn rol bij het tenlastegelegde feit – en welk onderzoeksmateriaal als bewijs naar voren wordt gebracht. De verschijningsplicht is eveneens van belang voor de samenleving, in het

²² Het nieuwe zesde lid van artikel 345 Sv en het gewijzigde artikel 363, eerste lid, Sv bevatten geen verwijzing naar het tweede lid van artikel 258a Sv.

²³ Artikel 345, derde lid, Sv.

kader van de openbaarheid van de rechtspraak. De bescherming van de rechtsorde is een publiek belang. Door de aanwezigheid van de verdachte wordt zichtbaar hoe het recht in concrete, ernstige strafzaken wordt gerealiseerd.

b. Reikwijdte en uitzonderingen

i. Ernstige zeden- of geweldsmisdrijven

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop ook in het nader rapport in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies heb ik artikel 258a, eerste lid, onder b, en de memorie van toelichting aangepast.

Ten eerste wordt in het voorgestelde eerste lid van artikel 258a aangesloten bij artikel 51e, eerste lid, Sv. dat het spreekrecht van slachtoffers betreft. Het spreekrecht is ingevoerd bij wet van 21 juli 2004 (Stb. 2004, 382). Het betrof het voorstel van wet van het Tweede Kamerlid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden). De initiatiefnemer achtte een beperking tot alleen misdrijven waar een gevangenisstraf van 8 jaar of meer op staat te grofmazig. Hij heeft toen de keuze gemaakt dat alle levens-, gewelds- en zedendelicten voor het spreekrecht in aanmerking komen alsmede al die delicten, waarop een gevangenisstraf van 8 jaar of meer staat (Kamerstukken II, 2001/2002, 27 632, A, blz. 5 en 27 632, nr. 4, blz. 2). Deze keuze heeft geleid tot de opsomming in artikel 51e, eerste lid, Sv. Gezien de relatie tussen het spreekrecht en het belang van de aanwezigheid van de verdachte bij de inhoudelijke behandeling ter terechtzitting wil ik voor de verschijningsplicht bij deze opsomming aansluiten. Ik wil voorkomen dat een slachtoffer spreekrecht heeft bij de berechting van een bepaald delict, terwijl voor dat delict geen verschijningsplicht zou gelden.

Ten tweede is er een aantal strafbare feiten die niet expliciet in het spreekrechtartikel 51e Sv zijn opgenomen en evenmin onder de reikwijdte van artikel 51e vallen, omdat er naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van minder dan acht jaar op is gesteld, maar die wel een ernstig gewelds- of zedendelict vormen. Ik beoog zowel ernstige geweldsmisdrijven als zedemisdrijven onder de reikwijdte van de regeling te brengen. Als criterium voor het begrip «ernstig delict» hanteer ik als ondergrens dat in geval van verdenking een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, omdat het een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld (artikel 67, eerste lid, Sv). Hierbij komt dat de verschijningsplicht alleen geldt als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, hetgeen veronderstelt dat artikel 67 Sv van toepassing is. Deze categorie betreft onder meer openlijke geweldpleging tegen personen of goederen indien het geweld enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft (artikel 141, eerste lid en tweede lid onder 1°) en mishandeling gepleegd met voorbedachten rade (artikel 301, eerste lid, Sr). Het voorgestelde eerste lid, onder b, is dan ook een inhoudelijke toevoeging en heeft zelfstandige betekenis naast het eerste lid. Doordat minimaal een strafbedreiging met een gevangenisstraf van vier jaren is vereist, geldt de verschijningsplicht niet voor eventuele lichtere vormen van de opgesomde delicten.

Gezien het advies van de Afdeling advisering scheidt de formulering «een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen» onvoldoende

duidelijkheid. Daarom zie ik af van deze formulering. In artikel 258a, eerste lid, onder b, worden de strafbaarstellingen nu artikelsgewijs worden opgesomd. Op deze wijze wordt voor de rechtspraak duidelijk op welke delicten de verschijningsplicht van toepassing is.

ii. Voorlopige hechtenis in verband met de zaak

De verdachte is volgens de tekst van het wetsvoorstel verplicht te verschijnen, indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt « in verband met de zaak» en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst.

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop ook in het nader rapport in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ik heb de wettekst in overeenstemming gebracht met de toelichting. In het voorgestelde artikel 258a eerste lid is nu opgenomen dat de verplichting in persoon op de terechtzitting te verschijnen niet alleen geldt als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt in verband met de zaak en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst, maar ook als de verdachte is gedetineerd in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting wordt behandeld.

iii. Regie- en pro forma-zittingen

De Afdeling adviseert om het voorstel op dit punt aan te vullen.

Dit advies heb ik verwerkt door het eerste lid van artikel 258a aan te passen, zodat wordt vastgelegd dat de verschijningsplicht alleen geldt voor de terechtzitting waarop de zaak inhoudelijk wordt behandeld.

iv. Uitzondering(en) op de verschijningsplicht

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop in het nader rapport ook in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies heb ik het voorstel aangepast, opdat de uitzonderingsgronden van artikel 258a, tweede lid, overeen komen met die in artikel 278, tweede lid (nieuw). De toelichting heb ik op dit punt aangevuld.

De Afdeling adviseert om alsnog te voorzien in toepasselijkheid van de bedoelde uitzondering bij de uitspraak.

Dit advies neem ik graag over. In de wet wordt vastgelegd dat de uitzonderingen op de verschijningsplicht en op de plicht om medebrenging van de verdachte te gelasten als hij niet in persoon op de terechtzitting verschijnt ook van toepassing zijn bij de uitspraakzitting.

3. Spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting en de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ

a. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het voorstel introduceert een beperkt spreekrecht voor slachtoffers op de tbs-verlengingszitting. Anders dan voorheen, is de regering nu van oordeel dat een dergelijk spreekrecht voor slachtoffers wel passend is.²⁴ Slachtoffers en nabestaanden krijgen daarmee de kans zich uit te laten over de voorwaarden die bij een beëindiging van de tbs worden opgelegd

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.

aan de veroordeelde, voor zover die voorwaarden hen raken. Het gaat dan om een gebieds-, locatie- of contactverbod. Daarnaast wijst de toelichting erop dat invoering van het spreekrecht over de op te leggen voorwaarden in het belang is van de kwaliteit van de rechterlijke beslissing hierover. Het is zaak dat de rechter zo compleet en onmiddellijk mogelijk wordt geïnformeerd over de verschillende belangen die een rol kunnen spelen, aldus de toelichting.

Het voorstel introduceert eenzelfde soort spreekrecht bij de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (PIJ-maatregel). Bij of voorafgaand aan de voorwaardelijke beëindiging van rechtswege of bij een verlenging van de PIJ kan de rechter bijzondere voorwaarden opleggen. Voorgesteld wordt dat de rechter over de eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden ook het slachtoffer hoort. Het spreekrecht is, net als bij het voorgestelde spreekrecht op de tbs-verlengingszitting, beperkt tot de bijzondere voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer kunnen raken, zoals het gebieds-, locatie- of contactverbod.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Uitbreiding spreekrecht in 2014 heeft de Kamer een motie aangenomen die de regering verzoekt onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het spreekrecht uit te breiden tot tbs-verlengingszittingen en naar de mogelijkheden om slachtoffers en nabestaanden beter te betrekken bij en te informeren over deze zittingen.²⁵ Hiertoe heeft de regering in 2017 focusgroepen en expertmeetings gehouden met slachtoffers, nabestaanden en professionals uit de strafrechtketen. Daarbij bleek dat slachtoffers en nabestaanden vooral beter geïnformeerd wilden worden over het verloop van de tbs en de behandeling van de veroordeelde. Op basis van die focusgroepen en expertmeetings zijn in 2017 maatregelen aangekondigd die hierin voorzien.²⁶ Onder meer wordt slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid geboden hun behoeften en wensen voor bijzondere voorwaarden (bijtijds) kenbaar te maken aan het OM, zodat de officier van justitie daarmee rekening kan houden in zijn vordering. Daarnaast bleek dat de behoefte van slachtoffers en nabestaanden om tijdens de tbs-verlengingszitting te spreken verschilde; deze was vooral aanwezig bij de slachtoffers en nabestaanden die geen gebruik hebben kunnen maken van het spreekrecht tijdens het onderzoek ter terechtzitting omdat die mogelijkheid toen nog beperkt was of ontbrak.

b. Beoordeling van het voorstel

i. Karakter van de verlengingszitting

De Afdeling wijst erop dat het spreekrecht tijdens de inhoudelijke behandeling van de strafzaak een principieel ander karakter heeft dan het voorgestelde spreekrecht bij de tbs- en PIJ-verlengingszitting. Slachtoffers en nabestaanden kunnen zich tijdens de strafzitting uiten over de impact die het delict op hen heeft gehad en over de bewijsbaarheid van het feit en de gewenste strafmaat. De rechter kan dit meenemen in zijn beslissing.

²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 082, nr. 12.

²⁶ Kamerstukken II 33 552, nr. 28, blz. 5. Het OM zal alle slachtoffers en nabestaanden, die hebben aangegeven dit te wensen, voorafgaand aan de zitting informeren over wanneer de zitting plaatsvindt en wat de positie van een slachtoffer of nabestaande dan is. Ook zal het OM voorafgaand aan de zitting de behoeften en wensen van slachtoffers en nabestaanden inventariseren voor eventuele voorwaarden bij de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. De officier van justitie kan deze meenemen in zijn vordering. Daarnaast zullen slachtoffers en nabestaanden die dat wensen, waar mogelijk, beter worden geïnformeerd over de tbs-behandeling. De tbs-klinieken hebben daarvoor een richtlijn opgesteld die dit jaar zal worden geïmplementeerd.

Daarvoor is bij de tbs- of PIJ-verlengingszitting geen plaats. De rechter oordeelt bij de tbs- en PIJ-verlengingszitting immers slechts over de noodzaak tot voortzetting van de tbs- of PIJ-behandeling op basis van de aanwezige stoornis, het daaruit voortvloeiende recidiverisico en het verloop van de behandeling. Daarbij baseert hij zich op het oordeel van de instelling waar de veroordeelde verblijft alsmede op rapporten van andere deskundigen. Bij die beoordeling kan de rechter de impact van het strafbare feit op het slachtoffer of zijn eventuele wens tot het voortduren van de maatregel niet meenemen. Het spreekrecht ziet daar blijkens het wetsvoorstel ook niet op; het ziet alleen op de bijzondere voorwaarden die het slachtoffer of de nabestaande kunnen raken. Hun verlangens daaromtrent kunnen slachtoffers en nabestaanden echter ook al kenbaar maken aan het OM. De Afdeling merkt daarbij op dat het wel van belang is dat de officier van justitie ter zitting duidelijk maakt wat de wensen van het slachtoffer of de nabestaanden zijn omtrent de op te leggen voorwaarden en motiveert waarom hij daarvan eventueel afwijkt.

ii. Motivering

Voorts wijst de Afdeling erop dat niet wordt gemotiveerd waarom het in 2017 nieuw ingezette beleid door het Openbaar Ministerie (OM) rond de tbs-verlengingszitting onvoldoende is om aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden tegemoet te komen. Zoals hiervoor reeds vermeld voorziet dit beleid er al in dat het OM slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid geeft hun wensen rond de op te leggen bijzondere voorwaarden bij de tbs-verlenging kenbaar te maken, zodat daar in de vordering rekening mee kan worden gehouden. Onduidelijk is wat het spreekrecht op de tbs- en PIJ-verlengingszitting voor slachtoffers en nabestaanden daar nog aan toevoegt.

Ook is niet aan de hand van onderzoek of feiten gemotiveerd dat het voor de kwaliteit van de rechterlijke uitspraak ontoereikend is als het OM de rechter informeert over de wensen van slachtoffers of nabestaanden over de op te leggen bijzondere voorwaarden bij de beëindiging van de tbs of de PIJ. De behoefte om direct zelf door het slachtoffer of nabestaande te worden geïnformeerd, wordt door de rechtspraak zelf niet gevoeld.²⁷ Evenmin wordt ingegaan op het effect van het per 1 juli 2016 uitgebreide spreekrecht in de strafzaak op de behoefte te spreken bij de beëindiging van de tbs en de PIJ. In 2017 was nog de verwachting dat de bedoelde uitbreiding van het spreekrecht voor nabestaanden en slachtoffers ter zitting zou leiden tot een verdere afname van de behoefte ook bij de tbs-verlengingszitting te spreken. Gelet hierop acht de Afdeling de noodzaak van het voorgestelde spreekrecht op de tbs- en PIJ-verlengingszitting onvoldoende aangetoond.

Gelet op hetgeen is opgemerkt onder i en ii, is de Afdeling van oordeel dat de noodzaak van het voorstel niet is aangetoond. Het voorstel is ook niet dragend gemotiveerd. Een dergelijk dragende motivering is te meer vereist aangezien het gaat om een uitbreiding van het spreekrecht buiten de sfeer van het onderzoek ter terechtzitting. Het voorstel levert bovendien geen betekenisvolle bijdrage aan de positie van het slachtoffer

²⁷ De Raad voor de Rechtspraak merkt daarbij op dat het hem niet duidelijk is waarom spreekrecht op de tbs-verlengingszitting wordt geïntroduceerd en verzoekt dit onderdeel van het wetsvoorstel te heroverwegen. Daarbij wijst hij erop dat een goede analyse van de daadwerkelijke behoefte, systematische inpasbaarheid in het strafprocesrecht en de feitelijke baat bij slachtoffers ontbreekt en neemt hij in aanmerking dat de wijziging het strafrechtssysteem zwaarder belast. Zie: Advies Raad voor de rechtspraak, 10 september 2018; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 25 september 2018.

en wekt mogelijk verwachtingen die het niet kan waarmaken. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel te schrappen.

3. Spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting en de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ

a. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het voorstel introduceert een beperkt spreekrecht voor slachtoffers op de tbs verlengingszitting.

b. Beoordeling van het voorstel

De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak van het voorstel niet is aangetoond. Het voorstel is ook niet dragend gemotiveerd. Een dergelijk dragende motivering is te meer vereist aangezien het gaat om een uitbreiding van het spreekrecht buiten de sfeer van het onderzoek ter terechtzitting. Het voorstel levert bovendien geen betekenisvolle bijdrage aan de positie van het slachtoffer en wekt mogelijk verwachtingen die het niet kan waarmaken. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel te schrappen.

Graag ga ik in op dit onderdeel van het advies. Het voorstel sluit aan op de reeds ingezette beleidswijziging om slachtoffers ook een stem te geven in het proces van de tenuitvoerlegging van de straf. De mogelijkheid voor slachtoffers om zich tijdens de tbs- of PIJ- verlengingszitting uit te laten over hun beschermingsbehoefte ten opzichte van de dader past in het beleid om de positie van het slachtoffer in de verschillende fasen van het strafproces te versterken. Het OM informeert nu de rechter over de wensen van slachtoffers of nabestaanden over de op te leggen bijzondere voorwaarden bij de beëindiging van de tbs of de PIJ. Maar de mogelijkheid ontbreekt voor het slachtoffer om zelf de rechter te informeren over de noodzaak van bijvoorbeeld een contact- of locatieverbod. Het moment waarop een dader weer terugkeert in de samenleving, kan bij slachtoffers of nabestaanden veel leed, waaronder angst, veroorzaken. Zij worden op dat moment weer geconfronteerd met wat er is gebeurd, ook als het delict al vele jaren eerder werd gepleegd. Het slachtoffer of de nabestaande moet daarom volgens het kabinet de kans krijgen om zelf aan de rechter uit te leggen waarom hij of zij bescherming nodig heeft. Een belangrijke doelstelling van de introductie van het «algemene spreekrecht» in het strafproces, zoals vastgelegd in artikel 51e van het Wetboek van Strafvordering, was het leveren van een bijdrage aan het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer. Het recent ingezette beleid onderkent dat deze aspecten ook in de fase van de tenuitvoerlegging belangrijk zijn.

Dit voorstel sluit ook aan bij de beleidslijn die is gevolgd bij het wetsvoorstel Straffen en Beschermen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2018/2019, 35 122, nr. 3, blz. 12) wordt het kader beschreven ten behoeve van het raadplegen van slachtoffers tijdens de detentiefasering. Na afloop van de strafzaak wordt contact opgenomen met het slachtoffer om te vragen of het slachtoffer wil worden geïnformeerd over het detentieverloop en of het slachtoffer beschermingsbehoefte heeft ten aanzien van de externe vrijheden die op enig moment aan de gedetineerde kunnen worden verleend. Bij de beslissing over de verlening van het verlop zal rekening worden gehouden met het belang van het slachtoffer door de verkregen informatie te betrekken bij die beslissing, in het bijzonder ten aanzien van de vormgeving van het verlop en de daarbij op te leggen voorwaarden. Bij de beslissing over het verlenen van de voorwaardelijke invrijheidstelling

wordt het slachtoffer in aanvulling hierop (in gevallen waarin hij heeft aangegeven te willen worden geïnformeerd en geraadpleegd) in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden, voor zover deze zien op bescherming van het slachtoffer. In zaken waarin de gedetineerde is veroordeeld voor een spreekrechtwaardig delict wordt het slachtoffer daarnaast in de gelegenheid gesteld om mondeling zijn beschermingsbehoeften – en daarmee zijn zienswijze ten aanzien van mogelijke voorwaarden – kenbaar te maken, door zijn schriftelijke verklaring toe te lichten.

Verder strookt het voorstel met de bevindingen van een recent WODC-onderzoek²⁸ naar de effectiviteit van beschermingsbevelen, waarin vooral een goede communicatie met het slachtoffer, onder meer bij het opleggen van deze bevelen, als belangrijke succesfactor voor die effectiviteit wordt genoemd.

Evaluatie²⁹ van het algemene spreekrecht laat zien dat er ook een zelfstandig belang, namelijk het belang van erkenning, is gediend met het (letterlijk) geven van een stem aan het slachtoffer in het kader van het strafproces. In de victimologie wordt dit ook wel het belang van «victim voice» genoemd. De kern van onderhavig voorstel zit in het zelfstandige belang om slachtoffers een stem te geven en hen (letterlijk) een plek te laten innemen op de zitting.

Daarnaast draagt dit bij aan de informatieverschaffing aan de rechter. Als het slachtoffer op de zitting aanwezig is, dan kan de rechter rechtstreeks kennisnemen van zijn of haar opvattingen ten aanzien van eventueel op te leggen beschermingsmaatregelen. Als de rechter alleen door tussenkomst van het OM kennis kan nemen van de opmerkingen van het slachtoffer dan is dit toch indirect en kan dit aan de persoonlijke inkleuring en (overtuigings)kracht afdoen.

Verder geldt dat het spreekrecht ook waarde kan hebben voor de verdachte. Als hij ervoor open staat kan hij zien wat het feit heeft veroorzaakt bij het slachtoffer (waaronder ook de nabestaande wordt begrepen).

Slachtoffers en nabestaanden hebben mij geïnformeerd³⁰ dat zij behoefte hebben aan een mogelijkheid om tijdens een zitting over de voorwaardelijke beëindiging van een tbs-maatregel, hun beschermingsbehoefte te kunnen uiten. Het spreekrecht komt niet in de plaats van de rol van de officier van justitie. Het is een aanvullende mogelijkheid waarvan het slachtoffer gebruik kan maken. Als hij of zij dat niet doet, dan kan de beschermingsbehoefte door de officier van justitie aan de orde worden gesteld, zoals dat nu al het geval is.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat het slachtoffer zich tijdens de tbs-verlengingszitting alleen kan uitlaten over de bijzondere voorwaarden en de noodzaak van het opleggen daarvan. Het gaat hierbij om een (mondelinge) inbreng in de specifieke context van de tenuitvoerlegging. Dit voorgestelde recht is dan ook duidelijk te onderscheiden van het spreekrecht dat op de terechtzitting kan worden uitgeoefend en dat in artikel 51e van het Wetboek van Strafvordering is vastgelegd.

²⁸ T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk. Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers.
<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2710-effectiviteit-van-beschermingsbevelen.aspx>.

²⁹ K. Lens, A. Pemberton en M. Groenhuijsen, Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers? Juni 2010.

³⁰ Advies van de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers, 28 augustus 2018; in het kader van de consultatie over dit wetsvoorstel.

Mijn conclusie is dat ik het voorstel ten aanzien van het spreekrecht handhaaf. Het betreft een specifiek omschreven recht om een inbreng te leveren in de fase van de tenuitvoerlegging. Verder neem ik, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering, de in dit nader rapport gegeven motivering op in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele bijlage

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt.

5. Andere wijzigingen in het wetsvoorstel

Er zijn twee samenloopbepalingen geschrapt. Het betreft de bepaling waarin ervan wordt uitgegaan dat de Invoeringswet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen later in werking zal treden dan dit wetsvoorstel. Hiernaast betreft het de bepaling voor het geval de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Stb. 2018, 37) later in werking zal treden dan deze wet. Gezien de huidige stand van zaken is het onwaarschijnlijk dat deze situaties zich zullen voordoen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.19.0149/II

- Artikel I, onderdeel D, vierde lid, onder b wijzigen in:
b. personen anders dan onder genoemd onder a, die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan.
- Artikel I, onderdeel D, vierde lid: voorzie in de mogelijkheid voor de voorzitter het spreekrecht ambtshalve of op vordering van het OM te beperken of ontzeggen wegens strijd met het belang van het slachtoffer.
- Artikel I, onderdeel H wijzigen in:
In artikel 260, vierde lid, wordt na «van de artikelen» ingevoegd: «258a,» en wordt «278, tweede lid» vervangen door: «278, tweede en derde lid.»
- In artikel I een nieuw onderdeel toevoegen:
In artikel 278, eerste lid, en 280, eerste lid, onder b, wordt «278, tweede lid» vervangen door: 278, tweede en derde lid.
- Artikel I, onderdeel K, schrappen.
- Artikel I, onderdeel M, onder 6 als volgt wijzigen:
6. De verdachte, bedoeld in artikel 258a, eerste lid, die zich op het moment van de uitspraak in voorlopige hechtenis bevindt, is verplicht bij de uitspraak in persoon te verschijnen.
- Artikel I, onderdeel N, wijzigen in:
Aan artikel 363, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: «De verdachte, bedoeld in artikel 258a, eerste lid, die zich op het moment van de uitspraak in voorlopige hechtenis bevindt, is verplicht bij de uitspraak in persoon te verschijnen.»
- Artikel III: voorzie in een samenloopbepaling voor het spreekrecht bij de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ in de artikelen 77u en 77tb Sr met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) en de Invoeringswet USB.