

Vergaderjaar 2001–2002

27 632

Voorstel van wet van het lid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 mei 2001 en de reactie van de indiener d.d. 25 september 2001, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 maart 2001, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft tot strekking het slachtoffer van een misdrijf of zijn nabestaanden de gelegenheid te geven om op de openbare terechtzitting als getuige een verklaring af te leggen omtrent de gevolgen die het tenlastegelegde bij hem teweeg heeft gebracht. De invoering van een spreekrecht en de wijze waarop daaraan in dit wetsvoorstel vorm is gegeven, geven de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De betekenis van het spreekrecht

In de toelichting wordt aandacht besteed aan de viervoudige betekenis van de uitoefening van een spreekrecht door het slachtoffer of diens nabestaanden:

- voor de rechter als bron van informatie, die nodig is om tot een beoordeling te komen;*
- voor de verdachte, die wellicht gaat beseffen wat hem verweten wordt en mede daardoor van recidive kan worden weerhouden;*
- voor het slachtoffer zelf of diens nabestaanden als mogelijke bijdrage tot herstel van de emotionele schade, die hem is berokkend;*
- voor de justitiabelen in het algemeen: de zichtbaarheid van het slachtoffer kan een generaal-preventieve werking hebben.¹*

De Raad merkt op dat het in hoge mate van de aard van iedere individuele strafzaak afhangt, in hoeverre die betekenissen daadwerkelijk tot hun recht zullen komen. Zo zal de betekenis van de verklaring ter zitting van het slachtoffer voor de rechter als bron van informatie mede kunnen afhangen van de aanwezigheid van een schriftelijke verklaring van het slachtoffer bij de processtukken. Van de betekenis van die verklaring van het slachtoffer voor de verdachte zal men zich ook geen overdreven voorstelling moeten maken in zaken waarin sprake is van georganiseerde criminaliteit of indien het om een verdachte gaat die zich niet om eventuele slachtoffers bekommert. Voorts zal rekening moeten worden gehouden met strafzaken waarin de aanwezigheid en de verklaring van het slachtoffer ter zitting zodanige reacties

¹ Paragraaf 4

van de zijde van de verdachte en/of diens raadsman dreigt op te roepen dat eerder sprake zal zijn van toenemen dan van herstel van de emotionele schade die aan het slachtoffer is berokkend. Ten slotte zal de generaal-preventieve betekenis van de uitoefening van het spreekrecht door het slachtoffer mede afhankelijk zijn van de publiciteit waarmee de strafzaak is omgeven. De Raad adviseert in de toelichting de hierin genoemde betekenissen te nuanceren, doch in ieder geval nader te adstrueren.

Ondergetekende is het met de Raad van State eens dat niet alle strafzaken met elkaar te vergelijken zijn en dat de viervoudige betekenis in de ene strafzaak meer dan in de andere tot zijn recht zal komen. Daarnaast is ondergetekende zich ervan bewust dat in een strafzaak misschien niet alle vier de betekenissen naar voren zullen komen. De Raad geeft daar zelf voorbeelden van.

Is er al een schriftelijke slachtofferverklaring, dan zal de mondelinge verklaring ter zitting als informatiebron voor de rechter minder belangrijk kunnen zijn, zeker wanneer de schriftelijke verklaring van recente datum is.

Staan verdachten terecht in het kader van de georganiseerde criminaliteit, dan zal een mondelinge verklaring van het slachtoffer wellicht geen indruk op de verdachte maken. Op zich lijkt deze opmerking van de Raad aannemelijk, ook al wil ondergetekende niet alle verdachten, die in het kader van de georganiseerde criminaliteit voor de rechter verschijnen, over één kam scheren. Zo kan het voorkomen dat wanneer een lid van een groep terechtstaat, die zich in georganiseerd verband aan inbraken schuldig heeft gemaakt, de mondelinge verklaring van het slachtoffer het besef kan doen ontstaan bij de verdachte dat de buit aan het slachtoffer toebehoort en dat het slachtoffer aan de buit gehecht is om invoelbare redenen.

Ondergetekende heeft de tekst van de memorie van toelichting in deze zin aangepast.

De Raad merkt op dat er rekening mee gehouden moet worden dat er strafzaken zijn, waarin de aanwezigheid en de verklaring van het slachtoffer ter zitting zodanige reacties van de zijde van de verdachte en/of diens raadsman dreigt op te roepen dat eerder sprake zal zijn van toenemen dan van herstel van de emotionele schade die aan het slachtoffer is berokkend.

Inderdaad is een dergelijke reactie niet uit te sluiten. Het gebeurt nu al in de rechtszaal, bijvoorbeeld in verkrachtingszaken, waar het slachtoffer ook als getuige is opgeroepen om over de toedracht van de verkrachting informatie te verstrekken. In de praktijk worden dergelijke slachtoffers veelal goed voorbereid op een dergelijke terechtzitting. Zij kunnen worden begeleid door een advocaat of een medewerker van Slachtofferhulp. Ook de officier van justitie kan in een voorgesprek op dit risico wijzen. Op de zitting houdt de voorzitter van de strafkamer de orde goed in de gaten.

Het is te verwachten dat, wanneer dit risico van tevoren wordt onderkend, dat een slachtoffer er eerder voor zal kiezen te volstaan met een schriftelijke slachtofferverklaring. De tekst van de toelichting is in deze zin aangepast.

De Raad stelt dat de generaal-preventieve betekenis van de uitoefening van het spreekrecht door het slachtoffer mede afhankelijk is van de publiciteit over de strafzaak. Dat valt niet te ontkennen. Toch dient deze opmerking van de Raad genuanceerd te worden. Met name in strafzaken, waar familie van de verdachte ter terechtzitting aanwezig is, kan de verklaring van het slachtoffer op bijvoorbeeld jongere broers van de verdachte indruk maken en hen stimuleren op het rechte pad te blijven, ondanks dat de media niet vertegenwoordigd waren en er niet in den brede over de strafzaak is gerapporteerd. De memorie van toelichting is aangevuld.

2. De consequenties van de invoering van het spreekrecht.

In de toelichting is geen aandacht besteed aan de mogelijkheid dat de uitoefening van het spreekrecht en de reactie daarop in sommige gevallen een onverantwoorde wissel zullen trekken op de beheersbaarheid en de voortgang van de strafzitting. De Raad adviseert alsnog op deze negatieve aspecten in te gaan en er in ieder geval zorg voor te dragen dat het gevoel van de rechterlijke macht daarover wordt meegewogen.

De veronderstelling van de Raad dat wanneer het slachtoffer spreekrecht uitoefent, dit in sommige strafzaken een negatieve invloed heeft op de beheersbaarheid en de voortgang van de strafzitting, lijkt niet onaannemelijk. Ook onder de huidige wet kan de orde op de zitting worden verstoord,

wanneer een slachtoffer het woord voert. Er zijn gevallen bekend dat een slachtoffer ingevolge de Wet Terwee een schadeclaim heeft ingediend, waarbij een heftige discussie ontstaat met de verdachte of diens raadsman. Op zichzelf is dat geen reden om slachtoffers geen schadeclaims te laten indienen, maar het is wel een reden voor rechters om alert te zijn en de leiding van de zitting niet uit handen te geven.

Het gevoelen van de rechterlijke macht over het initiatiefwetsvoorstel is bekend. Kennelijk heeft de Raad in zijn advisering niet het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 7 mei 2001 betrokken. De wetenschappelijke commissie van de NVVR kan zich vinden in de in het wetsvoorstel uitgesproken wens om het slachtoffer (of diens nabestaande) als zodanig een plaats te geven in het strafproces en diens participatie in die zin niet te laten afhangen van de betrokken rechter. Uniformering waar het gaat om de toekenning van spreekrecht acht de NVVR zinvol.

In de memorie van toelichting is het advies van de NVVR verwerkt.

3. De positie van het slachtoffer ter zitting

Tegen de achtergrond van het systeem van het Wetboek van Strafvordering, waarin de bevoegdheden van alle deelnemers van het strafproces, waaronder die van de benadeelde, uitputtend en ook met inachtneming van hun onderlinge evenwicht zijn omschreven, roept de positie van het slachtoffer-spreekgerechtigde als getuige een aantal vragen bij de Raad op.

- Ingevolge art. 342, eerste lid, WvSv dient de verklaring van een getuige betrekking te hebben op feiten of omstandigheden, welke hij zelf waargenomen of ondervonden heeft.*
- Het is de vraag of binnen dit wettelijk kader plaats is voor een weergave van de emotionele gevolgen die het tenlastegelegde misdrijf voor het slachtoffer heeft gehad.*
- Ingevolge art. 292, eerste lid, WvSv ondervraagt de voorzitter de getuige. Ingevolge het tweede lid van dat artikel geeft de voorzitter aan de rechters en de officier van justitie de gelegenheid tot het stellen van vragen aan de getuige. Ingevolge het derde lid van dit artikel stelt de voorzitter de verdachte in de gelegenheid om de getuige te ondervragen en naar aanleiding daarvan tegen de verklaring van de getuige in te brengen wat tot zijn verdediging kan dienen. Uit het wetsvoorstel blijkt niet dat deze ondervragers zich in hun vraagstelling dienen te beperken tot de gevolgen die het tenlastegelegde bij het slachtoffer of zijn nabestaanden heeft teweeggebracht.*
- Uit het vorenstaande blijkt dat het niet wenselijk is de positie van het slachtoffer dat zijn spreekrecht uitoefent, gelijk te stellen met de positie van een getuige, welke positie dienstbaar is aan de waarheidsvinding. De bescherming van de positie van de verdachte, zoals die is gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dwingt naar de mening van de Raad ook niet tot deze gelijkstelling. In aanmerking genomen hetgeen hiervoor is opgemerkt over de positie van de spreekgerechtigde als nieuwe deelnemer aan het strafproces en zijn verhouding tot de andere deelnemers aan dat proces, dient naar het oordeel van de Raad die positie een eigen, zelfstandige inbedding in het WvSV te krijgen.*

Ondergetekende heeft zich door de Raad van State laten overtuigen dat art. 6 van het EVRM niet noopt het slachtoffer de formele positie van getuige te verschaffen met de daaraan verbonden consequentie dat de verdachte of diens raadsman het slachtoffer mag ondervragen.

Ook de NVVR acht deze formele positie van getuige minder gelukkig; het slachtoffer heeft die status al in het kader van de waarheidsvinding en waar het gaat om spreekrecht dient voorkomen te worden, aldus de NVVR, dat aan het slachtoffer vragen worden gesteld. Evenals de Raad van State adviseert de NVVR het spreekrecht in een apart artikel in het Wetboek van Strafvordering vast te leggen op zo'n wijze dat het slachtoffer of diens nabestaande niet volgens het principe van hoor-wederhoor ondervraagd kan worden en dat de zaak of de strafoplegging zelf niet ter discussie staan.

Uit het advies van de NVVR volgt dat een zelfstandige positie van het slachtoffer niet op gespannen voet staat met art. 6 EVRM, dat aan de verdachte een eerlijk proces toekent. In eerste instantie had ondergetekende ervoor gekozen om het slachtoffer daarom als getuige te laten beëdigen. De

consequentie daarvan was dat het slachtoffer ook ondervraagd zou kunnen worden over de gevolgen, die het misdrijf bij hem teweeg heeft gebracht. Op 7 mei 2001 heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) een pre-advies op het initiatief wetsvoorstel uitgebracht. De NOVA vraagt zich af of ondergetekende met de aanvankelijk gekozen constructie van slachtoffer in de formele positie van getuige die positie voor het slachtoffer niet juist verzwaart in plaats van verlicht. Ook de NOVA concludeert niet dat art. 6 EVRM gebiedt dat het slachtoffer de formele positie van getuige moet innemen. Ondergetekende heeft naar aanleiding van bovenvermelde adviezen het initiatiefwetsvoorstel en de toelichting aangepast. De positie van het slachtoffer wordt nu in een apart artikel geregeld. Het slachtoffer is nu geen formele getuige meer. Hiermee worden de kanttekeningen van de Raad van State weggenomen. De artikelen 292 en 342 WvSv zijn niet meer van toepassing.

4. Andere aspecten van nationaal recht

De Raad van State is van mening dat niet of onvoldoende aandacht besteed is aan de volgende onderwerpen:

- de reikwijdte van het begrip slachtoffer;*
- de vraag of alle slachtoffers van één en hetzelfde delict het spreekrecht moet toekomen;*
- de verhouding van de positie van het slachtoffer-spreekgerechtigde tot die van de benadeelde partij;*
- de wijze van uitoefening van het spreekrecht door minderjarigen;*
- de vraag welke nabestaanden het woord mogen voeren;*
- de vraag of het aanbeveling verdient het spreekrecht in te voeren met betrekking tot alle typen delicten, bijvoorbeeld ook die in het kader van de Wet op de economische delicten;*
- de vraag of het aanbeveling verdient het spreekrecht in te voeren met betrekking tot alle typen strafzittingen, bijvoorbeeld politie- en kinderrechtzittingen.*

In de tekst van de toelichting is verwerkt dat voor wat betreft de reikwijdte van het begrip slachtoffer wordt aangeknoopt bij degene, die ingevolge de notitie van de minister van justitie van 26 juni 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 27 213, nr. 1) als slachtoffer wordt beschouwd. In beginsel is dit degene, jegens wie de verdachte het misdrijf heeft gepleegd. Bij geweldsdelicten is dit degene, die de verwondingen heeft opgelopen. Bij zedenzaken is het degene, tegen wiens lichaam het seksueel misbruik zich heeft gericht. Bij levensdelicten is het slachtoffer degene, die vermoord is of gedood. Bij een misdrijf ex art. 6 Wegenverkeerswet is het slachtoffer degene, die als gevolg van de gedraging in het verkeer de dood heeft gevonden.

De Raad stelt de vraag of alle slachtoffers van één en hetzelfde misdrijf het spreekrecht moet toekomen. Ondergetekende ziet er geen bezwaar in dat meerdere slachtoffers op één en dezelfde terechtzitting het woord voeren, indien het misdrijf tegen hen is gepleegd.

De benadeelde zal veelal dezelfde persoon zijn als het slachtoffer. Indien de benadeelde ingevolge de Wet Terwee een schadeclaim heeft ingediend, zal hij die mondeling mogen toelichten. Het kan dus gebeuren dat de benadeelde zowel zijn schadeclaim toelicht als het woord krijgt om over de gevolgen die het misdrijf in zijn leven teweeg heeft gebracht, te spreken.

Ondergetekende heeft ervoor gekozen het spreekrecht te regelen voor personen ouder dan twaalf jaar en heeft daarbij aangeknoopt bij de regeling die we in het familierecht kennen.

Niet alleen de Raad van State, maar ook de NVVR roert in het gegeven advies de kwestie aan van de nabestaanden. De NVVR vindt de keuze welke nabestaande ter zitting het woord voert onvoldoende uitgewerkt.

Tegen de beperking van de kring van de nabestaanden, zoals ondergetekende die heeft beschreven, maken de adviesorganen geen bezwaar. Ondergetekende wilde dat, indien meerdere nabestaanden het woord zouden willen voeren, slechts één van hen daartoe gerechtigd is. De nabestaanden moesten dat in de oorspronkelijke opzet onderling uitmaken. Bij onenigheid daarover zou in eerste instantie de officier van justitie de kring van nabestaanden tot een keuze moeten proberen te bewegen. Lukt ook dat niet, dan zou de rechter de knoop moeten doorhakken. Kennelijk wordt dit systeem, waarbij het nodige van de nabestaanden zelf wordt gevraagd om tot een keuze te komen, niet als wenselijk ervaren.

Ondergetekende heeft de tekst van het wetsvoorstel zodanig herschreven dat allereerst de echtgenoot of de geregistreerd partner voor het spreekrecht in aanmerking komt. Is die afwezig of niet in staat, dan komt één van de bloedverwanten in de eerste graad daarvoor in aanmerking. Gesteld dat het slachtoffer nog een moeder en een kind heeft, dan zal een van hen mogen spreken. Ondergetekende acht het ondoenlijk hier een knoop in door te hakken. Bij onenigheid, wat in de praktijk zeer uitzonderlijk zal zijn, dient de zittingsrechter de keuze te maken. De toelichting op het wetsvoorstel is eveneens aangepast.

De Raad van State werpt de vraag op en de NVVR adviseert het spreekrecht niet voor alle typen misdrijven open te stellen, maar een beperking aan te brengen. De NVVR doet de suggestie het spreekrecht te beperken tot misdrijven, die bedreigd worden met een gevangenisstraf van 8 jaar of meer. De NOVA laat zich hier niet over uit.

Ondergetekende wilde in eerste instantie geen beperking aanbrengen, omdat hij het van het slachtoffer wilde laten afhangen of deze van het spreekrecht gebruik wilde maken en niet van het type delict. Bij nader inzien is een zekere beperking gewenst, omdat het niet de bedoeling is de winkelier, die slachtoffer is geworden van een kleine winkeldiefstal de gelegenheid te bieden aan de rechter te vertellen, hoe zijn leven daardoor beïnvloed is, hoe vervelend een dergelijk misdrijf ook kan zijn. Een beperking tot alleen misdrijven, waar een gevangenisstraf van 8 jaar of meer op staat, is te grofmazig. Immers, ook art. 6 jo art 175 Wegenverkeerswet is een artikel waarvoor in de praktijk behoefte aan het spreekrecht zal bestaan, ook al is de strafmaat lager dan 8 jaar. Ook een misdrijf als mishandeling, zwaar lichamelijk letsel of de dood tengevolge hebbend, (art. 300 WvSr) zou door de acht jaar grens worden buitengesloten. Ondergetekende heeft in de wettekst en toelichting 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 bedreigd wordt.

De vraag van de Raad van State of het spreekrecht door het slachtoffer niet alleen op de zitting bij de meervoudige kamer, maar ook bij de enkelvoudige kamer van de politierechter kan worden benut, wordt bevestigend beantwoord en is in de toelichting verwerkt. Overigens zullen zware misdrijven veelal niet bij de politierechter aanhangig worden gemaakt.

5. Europeesrechtelijke aspecten

De Raad van State is van oordeel dat aandacht dient te worden besteed aan de vraag of coördinatie nodig is van de invoering van een slachtofferspreekrecht in Nederland met de uitvoering van de bepalingen van het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.¹

In de toelichting heeft ondergetekende naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State recente informatie opgenomen over het vergelijkend onderzoek naar de positie van slachtoffers in het strafproces in 22 lidstaten van de Raad van Europa. Een van de uitkomsten van het onderzoek is dat het Nederlandse slachtofferbeleid positief afsteekt bij dat van andere Europese landen. De regelingen m.b.t. een spreekrecht zijn divers. In Duitsland, Portugal, Zweden en Turkije mag het slachtoffer de rol van secondant van de officier van justitie vervullen. Hij verklaart het openbaar ministerie te steunen in diens requisitoir en wordt als zodanig als eisende procespartij erkend. De verantwoordelijkheid van de vervolging blijft bij het openbaar ministerie rusten. Het slachtoffer heeft het recht ter zitting te verschijnen, vragen te stellen, bewijs aan te dragen, een verklaring af te leggen en een schadeclaim in te dienen. Als gevolg van het feit dat het slachtoffer erkend is als procespartij, krijgt hij van rechtswege informatie over belangrijke procesrechtelijke beslissingen. Ondergetekende heeft voor een minder vergaande variant gekozen, die aansluit bij ontwikkelingen, die zich in het Nederlandse strafproces voordoen. Invoering van een spreekrecht, zoals in dit wetsvoorstel beoogd, is niet in strijd met de bepalingen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001. Ondergetekende acht het van belang dat in de toekomst de wetgeving in de verschillende Europese landen, die het strafproces regelen, op elkaar wordt afgestemd. Een dergelijke Europese ontwikkeling zal echter nog erg lang duren en staat realisatie van een slachtofferspreekrecht niet in de weg.

¹ PbEG L 82/1.

6. Onderzoekservaringen

De Raad beveelt aan om de invoering van het slachtofferspreekrecht en de wijze van inbedding van dat spreekrecht in het systeem van het WvSv niet los te zien van de resultaten van de in de toelichting genoemde experimenten van het openbaar ministerie met het opstellen van schriftelijke slachtofferverklaringen in onder meer zedenzaken, alsmede van de eindbevindingen van het onderzoeksproject Strafvordering 2001.¹

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ondergetekende merkt op dat de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring, waaraan in de toelichting aandacht is besteed, van start zijn gegaan onder vigeur van de huidige wetgeving. Conclusies na afloop van de experimenten zullen het beleid ten aanzien van slachtofferverklaringen wellicht veranderen zonder dat dit tot wettelijke aanpassingen hoeft te leiden. Het slachtofferspreekrecht is een principiële keuze van ondergetekende voor een formele rol van het slachtoffer op de terechtzitting en gaat daarmee een stap verder dan wat de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring beogen. Daarom behoeft niet gewacht te worden op de evaluatie van die experimenten. Bovendien wijst ondergetekende op het advies van de NVVR dat uniformering van het spreekrecht zinvol acht. De NVVR verwijst in haar advies naar het eerste interim-rapport van het onderzoeksproject Strafvordering 2001, waarin gepleit wordt voor invoering van een beperkt spreekrecht zonder dat de lopende experimenten behoeven te worden afgewacht. Ondergetekende heeft de toelichting op dit punt verduidelijkt.

Dittrich

¹ Onderzoeksproject Strafvordering 2001, Het onderzoek ter zitting, M.S. Groenhuijzen en G. Knigge (red.), bladzijde 249–265.