

Vergaderjaar 2007–2008

30 143

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 4 maart 2008

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten het van belang dat de laatste jaren meer aandacht is gekomen voor de positie van het slachtoffer, ook in het strafproces. De leden van de CDA-fractie onderstrepen de wenselijkheid de werkwijze van politie en justitie bij de opsporing en berechting van strafbare feiten in te richten op een manier waarbij het slachtoffer zoveel mogelijk praktisch tegemoet kan worden gekomen bij de afwikkeling van nadelige gevolgen die hij heeft ondervonden. Zij kunnen zich dan ook scharen achter dit wetsvoorstel.

Zoals de regering in de toelichting aangeeft, bewerkstelligt een groot deel van het voorstel dat bestaand beleid wettelijk wordt verankerd en dat reeds geïmplementeerde verplichtingen op grond van de EU-Kaderbesluit van 15 maart 2001 alsnog in wetgeving worden verankerd. De leden van de CDA-fractie ondersteunen dit. Ook het feit dat «gewone fatsoensnormen», zoals een correcte bejegening van het slachtoffer, wettelijk uitdrukking krijgen, achten de leden van de CDA-fractie van belang. Verder zien zij ook de uitbreiding tot het slachtoffer van enkele rechten die tot nu toe aan de benadeelde partij toekomen als gerechtvaardigd.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De leden van de CDA-fractie hebben nog een aantal vragen. Deze betreffen mede een aantal wijzigingen die bij amendement zijn doorgevoerd. Daarnaast willen zij de regering enkele vragen en overwegingen voorleggen over de evolutie van het strafproces en de mogelijke ontwikkeling van het strafproces in de nabije toekomst.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de positie van het slachtoffer in het strafprocesrecht versterkt en tegelijk enige nieuwe verplichtingen introduceert voor

de ouders van een minderjarige verdachte. En hoewel de strekking van het wetsvoorstel door hen wordt onderschreven, roept de uiteindelijke vormgeving bij hen wel vragen op.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat het wetsvoorstel een formele rechtsbasis beoogt te bieden ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Tevens geeft het wetsvoorstel uitvoering aan het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Met dit wetsvoorstel wordt door het codificeren van bestaande beleidsregels gerealiseerd dat het slachtoffer een eigen rol en positie en daarbij horende rechten krijgt binnen het strafproces. Die eigen rol en positie van het slachtoffer in het strafproces is de uitkomst van de gewijzigde visie van de doelen van het strafrecht. Het delict wordt niet meer in de eerste plaats gezien als een schending van de publieke rechtsorde, maar meer en meer ook als een schending van de persoonlijke rechten van het slachtoffer.

Onschuldpresumptie op de helling?

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in het wetsvoorstel een catalogus van verschillende rechten van het slachtoffer uitdrukkelijk is geformuleerd, zoals het recht op correcte bejegening, het recht op informatie over de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte, het recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding in het kader van het strafproces, het recht op kennisneming van processtukken en het recht op het toevoegen van stukken aan het procesdossier enz.

In het strafrecht geldt ten opzichte van de verdachte de onschuldpresumptie: de verdachte is onschuldig tot het tegendeel bewezen is. Als het feit niet bewezen is, volgt vrijspraak voor de verdachte. Als het feit wel bewezen is, maar de dader is deswege niet strafbaar, volgt ontslag van rechtsvervolging. Voor het slachtoffer die van zijn rechten gebruik maakt ten opzichte van de verdachte in de strafprocedure is de verdachte meer dader dan verdachte. Heeft de toename van de rechten van het slachtoffer, zoals het recht op kennisneming van de processtukken e.d., invloed op de onschuldpresumptie met betrekking tot de verdachte in de zin dat de verdachte van meet af aan meer als dader wordt aangemerkt dan als verdachte? Zo ja, wat zijn de effecten ervan op de strafprocedure?

Inzage en verstrekking van processtukken

Het voorgestelde artikel 51b, zesde lid, Wetboek van Strafvordering biedt het slachtoffer niet alleen een recht van inzage in processtukken maar ook een recht op verstrekking. Dit recht is niet absoluut. Bovendien is het mogelijk dat verstrekte stukken deels geanonimiseerd worden. In de eerdere fase van de behandeling is aan de orde geweest dat verstrekking van gegevens in beginsel verdere verspreiding ervan niet belet. De minister vermeldde dat het verstrekken van kopieën ook nu veelal de praktijk is en dat artikel 51b voorziet in een nadere regeling bij AMvB. De leden van de **CDA**-fractie stellen zich voor dat het onder omstandigheden gewenst kan zijn slechts inzage in gegevens te geven zonder een kopie te verstrekken. Is het gelet op de tekst van de wet mogelijk om bij AMvB te bepalen dat ten aanzien van bepaalde stukken of gegevens geen kopie wordt meegegeven en slechts inzage wordt geboden? Ook achten de leden van de CDA-fractie het gewenst dat het gebruik van gegevens waarin inzage is verleend of die zijn verstrekt aan beperkingen kan worden gebonden. Is het eveneens mogelijk dat bij AmvB nadere clausulering van het gebruik van die verstrekte gegevens wordt opgenomen? Is de regering bereid een dergelijke clausulering op te nemen?

De vragen van de **PvdA**-fractie betreffen om te beginnen het inzage­recht van het slachtoffer van artikel 51b en de mogelijkheid dit om een aantal in lid drie genoemde mogelijkheden te beperken. De mogelijkheid om inzage of kennisneming te weigeren geeft geen nadere regeling voor het geval een dergelijk besluit bij het slachtoffer op bezwaren stuit, bijvoorbeeld omdat hij zich daardoor beperkt ziet (of vreest dat dit het geval is) in zijn mogelijkheden om ter zitting schadevergoeding te vorderen of zijn zegje te doen over daaromtrent ingebrachte verweren. Is dat een bewuste keuze? Is het naar het oordeel van de minister inderdaad zo dat de officier zijn besluit tot weigering niet aan het slachtoffer behoeft mede te delen onder vermelding van de daarvoor geldende gronden? En is dat besluit inderdaad niet voor beroep vatbaar? Zo dit het geval is, verdraagt zich dat met het EG-Kaderbesluit?

Het betreffende onderdeel noemt als tot weigering bevoegde instantie uitsluitend de officier van justitie. Geldt hetgeen voor deze functionaris wordt gesteld eveneens en in gelijke mate voor de vervolgingsautoriteit in hoger beroep en in cassatie? Ter illustratie van een geding waarin vragen als hierboven genoemd aan de orde zijn geweest in een geding in cassatie verwezen deze leden naar uitspraak LJN: BA5624. Zij zouden het op prijs stellen indien de minister zou willen aangeven, met inachtneming van de bovengestelde vragen, hoe de procedure in de geest van het beoogde artikel 51b zou behoren te gaan in een situatie waarin de officier of de A-G het door een raadsman vertegenwoordigde slachtoffer delen van het procesdossier onthoudt, bijvoorbeeld door tekstonderdelen onleesbaar te maken.

Wat gebeurt er met de gegevens en informatie die het slachtoffer heeft ontvangen, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie? Kan hij die behouden, ook wanneer het privacy gevoelige informatie betreft? Maakt het in dit verband nog verschil of de verdachte wordt vrij gesproken, ontslagen van rechtsvervolging of veroordeeld?

SPREKRECHT VOOR SLACHTOFFERS EN NABESTAANDEN

Inmiddels is drie jaar ervaring opgedaan met het functioneren van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden zoals geregeld in het initiatiefvoorstel Dittrich/Schonewille (inwerkingtreding per 1 januari 2005). Bij de behandeling van dit wetsvoorstel zijn zowel principiële als praktische twijfels geuit over de introductie van dit spreekrecht. Ook is aan de orde geweest hoe de schriftelijke slachtofferverklaring zich verhoudt tot het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden. In het voorliggende wetsvoorstel worden de reeds geldende bepalingen overgenomen.

Zijn er – zo vragen de leden van de **CDA**-fractie – de kwalitatieve en kwantitatieve analyses beschikbaar over het functioneren van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden sinds de inwerkingtreding van de genoemde initiatiefwet? Kan de regering deze gegevens overleggen? Zo dergelijke analyses niet voorhanden zijn, kan de regering dan een impressie geven over het functioneren ervan? Hoe zijn de ervaringen met het naast elkaar bestaan van de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht?

Worden deze vragen bestreken door de evaluatie van het spreekrecht dat voorzien was drie jaar na de inwerkingtreding van de wet? Is deze evaluatie reeds beschikbaar?

Voorziening voor comateuze slachtoffers?

Art. 51d van het wetsvoorstel bepaalt dat de artikelen 51a tot en met 51c van overeenkomstige toepassing zijn op de nabestaanden, bedoeld in art. 51e, tweede lid, en op de personen, bedoeld in art. 51f, tweede lid. Hoe is echter de situatie wanneer het slachtoffer in coma is en derhalve niet in staat om zijn rechten als slachtoffer geldend te maken? Vertegenwoordiging lijkt in die situatie ook niet in aanmerking te komen, zo stellen de leden van de **VVD**-fractie, aangezien het comateuze slachtoffer niet in staat is een volmacht te verstrekken.

Procesvoering

In de eerdere fase van de behandeling bleek de regering kritisch over de invoering van een verschijningsplicht voor wettelijke vertegenwoordigers van minderjarige verdachten. De bezwaren die werden aangevoerd waren vooral praktisch van aard (hoe valt een zittingsdatum te organiseren waarop alle procesdeelnemers aanwezig zijn?) Inmiddels is bij amendement een dergelijke verschijningsplicht opgenomen in het voorstel. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag hoe de regering dit waardeert. Hoe ziet de regering eventuele voordelen van deze verplichting in relatie tot de praktische nadelen? Hoe schat de regering gemiddeld de gevolgen van deze plicht voor de doorlooptijd van het proces?

Een onderdeel dat vragen oproept bij de leden van de **PvdA**-fractie betreft de met bevel medebrenging verzwaarde verschijningsplicht van de ouders (art. 496 Sv). Allereerst de grondslag van de verplichting. Is deze ingegeven vanuit het belang van de oordeelsvorming door de rechter, vanuit een oogpunt van fair trial of geldt hiervoor een andere grondslag?

Dan voor wat betreft de procesorde wanneer deze bepaling geldend recht wordt.

Zien deze leden het juist dat bij een van een ernstig delict verdachte minderjarige straks drie partijen met drie verschillende belangen de arena van de strafprocedure betreden, namelijk het slachtoffer met mogelijk een raadsman, de minderjarige verdachte met raadsman en zijn of haar ouders (moeder en/of vader) die vanwege een dreigende aansprakelijkstelling mogelijk ook een raadsman in de arm hebben genomen? Zo ja, bestaat niet het gevaar – c.q. hoe kan de rechter voorkomen – dat de kwestie waar het bij dit geding toch vooral om gaat, de berechting van een van een strafbaar feit verdachte jeugdige, zal ondersneeuwen? Is de verschijningsplicht alleen van toepassing op in Nederland woonachtige ouders of ook op ouders die in het buitenland, bijvoorbeeld in een andere EG-lidstaat, verblijven?

Zien deze leden het juist dat de rechter bij niet-verschijnen van de ouders kan kiezen om de behandeling uit te stellen en de medebrenging van de ouders te gelasten (leden 2 en 3), of daarvan af te zien en het onderzoek voort te zetten (lid 4)? Zo ja, is de keuze voor de ene of de andere optie geheel ter beoordeling van de betreffende rechter? Heeft het (wél verschenen) slachtoffer, die de ouders mogelijk mede aansprakelijk wil stellen of die graag van deze zaak af wil om verder te kunnen met zijn leven, hier ook een stem in?

Kan de minister één of meer voorbeelden geven van een «bijzondere omstandigheid» als bedoeld in het beoogde tweede lid? Kan daarvan bijvoorbeeld sprake zijn, als ter zitting komt vast te staan dat het niet-verschijnen zijn oorzaak heeft in het feit dat de betreffende ouder gedetineerd is? Zo ja, is het in die situatie dan niet economischer om de zaak

wél meteen af te doen en het niet op een ten tweede male niet-verschijnen te laten aankomen? Biedt de wet daar mogelijkheden toe, nu de bevoegdheid om af te zien alleen lijkt terug te slaan op het bevel medebrenging en niet op het al dan niet aanhouden van de behandeling? Hoe verhouden deze mogelijkheden, of misschien zelfs voorschriften, tot aanhouding zich tot de wens bij jeugdige daders een lik-op-stuk benadering te kunnen toepassen?

Voorschotregeling schadevergoeding

Bij amendement (nr. 24) is een voorschotregeling opgenomen voor slachtoffers. Deze regeling gaat verder dan de door de regering bij nota van wijziging voorgestelde regeling (nr. 22). In dit licht vernemen de leden van de **CDA**-fractie graag of en hoe de regering gebruik wenst te maken van de in de betreffende bepaling genoemde mogelijkheden tot nadere regeling bij AMvB. Hoe ziet de regering de voorschotregeling in relatie tot het civielrechtelijke uitgangspunt dat ieder zijn eigen schade draagt? Hoe verhoudt de regeling zich tot het verzekeringsrecht?

Verschillen in de huidige praktijk tussen de arrondissementen

In het WODC rapport van juli 2007 «De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven» van S. van Wingerden, M. Moerings en J. van Wilsem wordt op p. 163 en 164 opgemerkt dat uit het verrichte onderzoek blijkt dat er geen eenduidigheid is bij de schadebemiddeling bij politie en OM. Eenduidigheid ontbreekt ook bij voeging van de benadeelde partij in de verschillende arrondissementen. De arrondissementen verschillen tevens in hoogte van de vervangende hechtenis als de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd. Ook wordt er door rechters verschillend gedacht over de posten die voor vergoeding in aanmerking komen, de hoogte van de schade, het ontbreken van bewijsmiddelen en het verweer van de verdachte. Verwacht de minister, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie dat met het voorliggende wetsvoorstel dergelijke verschillen tot het verleden zullen gaan behoren? Zo nee, welke specifieke maatregelen is de minister voornemens te treffen om juist ten aanzien van de hier genoemde punten te waarborgen dat de rechten van slachtoffers zoveel mogelijk gelijkelijk worden veilig gesteld?

Evolutie strafproces

Het onderhavige wetsvoorstel ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces loopt vooruit op voorstellen tot verdergaande herziening van het strafproces. In het kader van die verdergaande herziening die zich tot het vooronderzoek uitstrekt, is ook een versterking van de positie van het slachtoffer in het vooruitzicht gesteld. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt met name verwezen naar eventuele mogelijkheden tot versterking van de positie van het slachtoffer bij de toepassing van dwang- en rechtsmiddelen. Tegelijkertijd wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat bij de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces in het onderhavige voorstel het uitgangspunt is geweest dat deze veranderingen binnen de kaders van gedefinieerde «systeemkenmerken» blijven. Verder gaan de leden van de **CDA**-fractie ervan uit dat het strafproces inquisitoir van karakter blijft. Zo wordt een recht van slachtoffers tot het instellen van een vervolging terecht door de regering afgewezen. De regering heeft bevestigd dat niet «de oplossing van een maatschappelijk conflict tussen slachtoffer en dader» doel van het strafproces is, maar dat het strafproces een «justitiële reactie op het gedrag van de verdachte» is (mvt, p. 9).

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de regering niet vooruit kan lopen op de inhoud van toekomstige herzieningsvoorstellen. Toch zijn zij benieuwd te vernemen of het uitgangspunt is dat bij de toekomstige herzieningen ook het karakter van het huidige strafproces behouden blijft. Of tendeert de verdere ontwikkeling tot versterking van de positie van het slachtoffer naar een verandering van het karakter van het strafproces? Immers, hoe nadrukkelijker het slachtoffer als zodanig een rol gaat spelen in het strafproces hoe meer het strafproces gaandeweg van karakter verandert. Daarbij speelt uiteraard de aard en de ratio van de toegekende rechten een rol.

Deze vraag kan ook van een andere kant benaderd worden. Naarmate meer wettelijk verankerde rechten aan het slachtoffer worden toegekend, zal de argumentatie waarom het ene recht wel en het andere recht niet (meer) wordt toegekend, lastiger te geven zijn. Een afwijzing van rechten kan dan al snel neerkomen op een verwijzing naar pragmatische gronden: de onwenselijkheid te veel stappen tegelijk te zetten, de wenselijkheid eerst ervaring op te doen met een beperkt aantal rechten, te sterke belasting van de betrokken autoriteiten, of gebrek aan voldoende capaciteit of financiële middelen. De vraag naar een meer fundamentele beschouwing over het karakter van het strafproces en de grenzen aan de rechten van het slachtoffer in het strafproces komt daarmee in alle duidelijkheid naar voren.

Burgers kunnen in het kader van de opsporing en berechting van strafbare feiten uiteenlopende rollen vervullen, soms cumulatief. De regering is hierop in de toelichting in het kader van dit voorstel ingegaan. De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband nog naar de oproep die de voorzitter van het College van procureurs-generaal deed dat er een «breed maatschappelijk debat moet komen over de actieve rol van burgers bij de opsporing van misdrijven en verdachten» (Trouw, 8 februari 2008). Hoe kijkt de regering hiertegen aan en hoe waardeert de regering een «actieve rol van burgers»?

Financiële consequenties

Ten slotte hadden de leden van de **PvdA**-fractie een vraag over de financiële kant van de zaak. Deze was mede ingegeven door het vooruitzicht van een tripartiet samengestelde strafzitting: dader, ouders, slachtoffer. Hebben deze alledrie recht op een aan hen toe te voegen raadsman? Zo ja, wordt bij de beslissing tot toevoeging acht geslagen op de eigen inkomenspositie of betreft het ambtshalve toevoegingen? Hoe verhoudt deze mogelijke vermeerdering van rechten zich tot de voorgenomen bezuinigingen op de justitiebegroting waarvan twee onderdelen betrekking hebben op hetgeen met het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld, namelijk die op slachtofferhulp en die op de gefinancierde rechtsbijstand. Is het juist dat van beide voornemens is teruggekomen? Is er rekening gehouden met een mogelijke toename van kosten als gevolg van de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde extra rechten?

De leden van de commissie voor Justitie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie voor Justitie,
Van Dooren