



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden

Nader Rapport

11 november 2014

Nr. 583941

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 maart 2014, no. 2014000589, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juni 2014, no. W03.14.0066/II, bied ik U hierbij aan.

1. Invoering adviesrecht slachtoffer

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna de Afdeling advisering) geeft in overweging af te zien van het voorgestelde adviesrecht voor het slachtoffer. Na een beschouwing over het geldende recht geeft de Afdeling advisering te kennen dat zij meent dat er nadelen zijn verbonden aan de invoering van het adviesrecht voor slachtoffers. Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering en mede gelet op de praktische uitvoerbaarheid van het spreekrecht zie ik af van de invoering van het adviesrecht van slachtoffers. Het aangepaste voorstel houdt een onbelemmerde uitbreiding van het spreekrecht in. In het navolgende zal ik de bezwaren van de Afdeling advisering bespreken, omdat aldus een beter inzicht kan worden verkregen in de achtergrond tegen welke het spreekrecht in de praktijk zal functioneren.

Als belangrijkste nadelen van het adviesrecht ziet de Afdeling advisering:

1. Onvoldoende zou zijn vastgesteld dat slachtoffers behoefte hebben aan uitbreiding van het spreekrecht, terwijl die behoeften bovendien niet maatgevend behoren te zijn voor de inrichting van het strafproces. Uit de evaluatie van het spreekrecht blijkt dat een aantal slachtoffers graag over de strafmaat en de feiten hadden willen spreken. Voor een reële behoeftemeting is volgens de Afdeling advisering evenwel nodig dat wordt onderzocht of die slachtoffers zich realiseren dat een volledig spreekrecht de kans verhoogt op ondervraging door de verdediging op de openbare terechtzitting.
Het lijkt mij, anders dan de Afdeling advisering, niet aannemelijk dat een dergelijk onderzoek waarin wordt gevraagd naar de aanwezigheid van een mogelijk nadeel dat de ondervraagde zich slechts in abstracto kan voorstellen, uitvoerbaar is en of dat daaraan feitelijk gefundeerde beleidsconclusies kunnen worden verbonden. Nu uit de evaluatie van het spreekrecht blijkt dat slachtoffers aan uitbreiding of aanvulling van het spreekrecht behoefte hebben, is dit naar mijn oordeel voldoende duidelijk.
2. Door de invoering van het adviesrecht zou er een systeembreuk ontstaan met het huidige stelsel die leidt tot een drie partijenproces. Door versterking van de positie van het slachtoffer wordt onrecht gedaan aan de positie van het openbaar ministerie die de belangen van de samenleving én het slachtoffer moet behartigen en aan de positie van de rechter die in staat moet worden geacht zijn bestaande taak: het beantwoorden van de vragen van artikel 350 ook zonder advies van het slachtoffer en zonder extra motiveringsplicht adequaat te vervullen. De Afdeling advisering verwacht dat invoering van het adviesrecht verruwing en escalatie in de rechtszaal teweeg zal brengen.
De schatting van de Afdeling advisering dat introductie van het adviesrecht een fundamentele

systeembreuk en stelselwijziging in het strafprocesrecht zou meebrengen, kan ik niet onderschrijven. De door de Afdeling advisering genoemde nadelen zijn niet inherent aan de invoering van het adviesrecht, maar kunnen zich ook voordoen bij het toekennen van onbelemmerd spreekrecht zoals gesuggereerd door de Afdeling advisering.

De stelling dat het advies van het slachtoffer over de vragen van artikel 350 Sv leidt tot een systeembreuk en een driepartijenproces, kan ik evenmin onderschrijven. Er zijn ook andere adviseurs die zich uitlaten over de toedracht van de feiten, de persoon van de verdachte en een passende straf of maatregel, zoals de gedragsdeskundigen. Zij adviseren de rechter en de officier van justitie zonder daarbij partij te worden in het strafproces. Het slachtoffer krijgt bij toekenning van het adviesrecht als was voorgesteld weliswaar een versterkte positie in de zin dat de rechter op uitdrukkelijk onderbouwde standpunten van het slachtoffer in het vonnis in zou moeten gaan, maar hij heeft niet de mogelijkheid om zelf getuigen en deskundigen op te doen roepen en zelfstandig eigen onderzoek naar de toedracht van het feit te gelasten. Ook heeft hij geen vervolgingsrecht; hij blijft dus ingevolge ook de beleidsnota Slachtoffer Centraal, procesdeelnemer en geen procespartij.

Ten slotte merk ik met betrekking tot de rol van het OM, die met het adviesrecht volgens de Afdeling advisering verkleind zou worden, het volgende op. Een mondig slachtoffer zal soms niet tevreden zijn met een gematigde opstelling van het OM en een afgewogen strafeis, waarbij ook de achtergrond en het toekomstperspectief van de verdachte is betrokken. Soms zal het slachtoffer kritiek hebben op de wijze waarop het voorbereidende onderzoek is uitgevoerd, die hij aan de officier van justitie en de rechter wil voorleggen. Zowel bij het opheffen van de bestaande beperking aan het spreekrecht als bij het uitoefenen van het adviesrecht kan het slachtoffer dit onverminderd aan de orde stellen. Dit kan ook nadat hij in het kader van het slachtoffergesprek dat aan de spreekgerechtigde wordt aangeboden, van de officier van justitie of de advocaat-generaal veelal een indicatie heeft gekregen van wat de eis zal inhouden en waarop dat oordeel is gebaseerd. In het requisitoir kan het openbaar ministerie met de kenbaar gemaakte opvattingen van het slachtoffer al rekening houden. Het slachtoffer kan bij de uitoefening van het spreekrecht zijn mening over de te verwachten eis onder de aandacht van de rechter brengen. Ik zie dit niet als een verkleining van de rol van het openbaar ministerie op de terechtzitting, maar als een mogelijkheid voor het slachtoffer om extra aandacht te vragen voor zijn belang.

3. Het adviesrecht juridiseert en compliceert de positie van het slachtoffer, omdat hij door te kiezen voor het adviesrecht zich zelf in een kwetsbare positie (ondervraging door de verdediging) kan brengen. Daarom zou toekenning van het adviesrecht het slachtoffer eerder in een kwetsbare dan een versterkte positie brengen.

Naar het oordeel van de Afdeling advisering kan worden volstaan met een uitbreiding van het huidige spreekrecht in die zin dat rechters in de regel toelaten dat slachtoffers zich uitlaten over de strafmaat en de toedracht van het misdrijf. Aan de voortzetting van deze praktijk zouden minder bezwaren en risico's zijn verbonden dan hiervoor gesignaleerd met betrekking tot het adviesrecht. Dit oordeel impliceert opheffing van de bestaande beperking van het spreekrecht tot de gevolgen van het strafbaar feit die het slachtoffer zelf heeft ervaren. Zowel voor de uitoefening van het adviesrecht als van het onbelemmerd spreekrecht zal het slachtoffer op enig moment – op de terechtzitting door de rechter – moeten worden gewezen op het processuele risico dat ontstaat zodra het slachtoffer belastend verklaart over de verdachte en dus niet meer alleen over de gevolgen van het strafbaar feit. Ook volgens geldend recht zal het slachtoffer dat verklaart over de wijze waarop de vragen van artikel 350 Sv moeten worden beantwoord en dus over meer dan de gevolgen van het strafbaar feit die hij zelf heeft ervaren, door de rechtbank als getuige moeten worden beëdigd, zoals onlangs nog door de Hoge Raad is overwogen in zijn arrest van 8 juli 2014 (ECLI:NL:HR:2014:1695). De Hoge Raad legt uit dat vooropgesteld moet worden dat blijkens de wetsgeschiedenis geen beëdiging van het slachtoffer als getuige is vereist als hem vragen worden gesteld die uitsluitend betrekking hebben op diens verklaring omtrent de gevolgen die het strafbare feit voor hem heeft gehad, doch dat hij wel als getuige dient te worden beëdigd bij vragen die mogelijk samenhangen met de beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv. Nu de in dat geval relevante verklaring van het slachtoffer niet uitsluitend de gevolgen van het strafbare feit voor hem betreft en zij mogelijk samenhangt met de beantwoording van vragen in de artikelen 348 en 350 Sv, is de klacht dat het slachtoffer had moeten worden beëdigd terecht bevonden. Omdat de Hoge Raad echter aanneemt dat het Hof in deze zaak geen, dan wel zeer gering gewicht aan die verklaring heeft toegekend, was er onvoldoende belang om in dit concrete geval te casseren.

Voor de hand ligt dat het slachtoffer bij onbelemmerd spreekrecht de behoefte zal hebben in te gaan op de verklaring van de verdachte en het zal niet vaak zijn dat hij zich daarmee kan verenigen. Een verzoek om het slachtoffer als getuige te horen, na het afleggen van een belastende – met feiten onderbouwde – verklaring zal door de rechter in het algemeen niet kunnen worden geweigerd. Onverlet blijft immers dat de verdachte het recht heeft om naar aanleiding van belastende verklaringen zijn ondervragingsrecht uit te oefenen (artikel 6, derde lid, onder d, EVRM). Uit het onderzoek van prof. mr. dr. B.F.Keulen en zijn onderzoeksgroep met hun grondige analyse van de verschillende rollen en hoedanigheden waarin het slachtoffer tijdens de strafrechtelijke



procedure kan optreden, kunnen goede redenen kunnen worden afgeleid om te komen tot een onderscheid tussen het uitoefenen van het spreekrecht en dat van het adviesrecht. Het advies van de Afdeling advisering en het overgrote merendeel van de uitgebrachte adviezen, maken evenwel duidelijk dat het onderscheid tussen adviesrecht en uitgebreid spreekrecht niet altijd scherp te trekken is. Gelet op de stellige voorkeur van de meerderheid van de adviesorganen en het oordeel van de Afdeling advisering lijkt het mij niet zinvol in de huidige situatie de praktijk met deze nieuwe figuur voor welke klaarblijkelijk weinig draagvlak bestaat, te belasten. Ik heb er daarom voor gekozen om de bestaande belemmering in het spreekrecht op te heffen en overeenkomstig de afspraak in het regeerakkoord zo min mogelijk te normeren. Daarbij kan worden aangesloten bij de thans reeds bestaande situatie waarin het merendeel van de rechters rekkelijk is in het beperken van het spreekrecht als het slachtoffer zich uitlaat over de strafmaat en de toedracht van het misdrijf. In de gevallen waarin verdachte en slachtoffer lijnrecht tegenover komen te staan, omdat zij ieder aan hun eigen weergave van de toedracht van het strafbaar feit vasthouden, zal de rechter op grond van zijn verantwoordelijkheid voor het onderzoek op de terechtzitting en voor de orde in de zittingzaal op grond van artikel 272, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering zijn weg moeten vinden. Op grond van artikel 288a, tweede lid, moet de voorzitter bovendien zorg dragen voor een correcte bejegening van het slachtoffer. Deze zorg strekt zich ook uit tot de bejegening van het slachtoffer door de overige procesdeelnemers. Dit sluit aan bij de thans bestaande praktijk, waarin de verdediging het recht heeft om de rechtbank te verzoeken het slachtoffer dat bij de uitoefening van het spreekrecht een belastende verklaring aflegt, als getuige te beëdiggen en de getuige vragen te stellen.

Het voorgaande leidt ertoe dat het wetsvoorstel mitsdien in deze zin is aangepast.

2. Uitbreiding reikwijdte Wet schadefonds geweldsmisdrijven

a. Beperking tot verkeerssituaties

De Afdeling advisering merkt op dat door het voorstel ongelijkheid ontstaat tussen de nabestaanden van verkeersslachtoffers en de nabestaanden van slachtoffers van het misdrijf dood door schuld. Deze indruk wordt bevestigd door de bewoordingen van het Regeerakkoord en de korte toelichting op dit onderdeel. Niettemin luidt het voorstel om artikel 3, eerste lid, onder c, van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven niet uitsluitend betrekking te laten hebben op nabestaanden van slachtoffers van verkeersmisdrijven, maar ook op de nabestaanden van slachtoffers van het commune misdrijf dood door schuld. Ik heb de toelichting tegen deze achtergrond verduidelijkt.

b. Verlenging indieningstermijn

De Afdeling advisering is van mening dat de verlenging van de indieningstermijn onvoldoende is gemotiveerd, zowel ten aanzien van de noodzaak als de termijn van de verlenging. De noodzaak van verlenging is in het verleden reeds meermalen door het Schadefonds en in de Tweede Kamer bepleit. In zekere zin wordt de rekkelijke opstelling van het Schadefonds dat de indieningstermijn niet zeer strikt aanhoudt, thans gecodificeerd. In de verschillende jaarverslagen is aangegeven dat het strikt hanteren van de indieningstermijn op gespannen voet zou komen te staan met het uitgangspunt van de Wet die beoogt een vangnet te zijn voor personen die niet of slechts ten dele een schadevergoeding hebben ontvangen voor leed, terwijl het uit een oogpunt van solidariteit niet redelijk is om deze schade voor de rekening van één individu of een beperkte kring nabestaanden te laten. Daarbij speelde ook een rol dat het Schadefonds niet zeer bekend was en dat slachtoffers of nabestaanden niet altijd tijdig de weg naar het Schadefonds wisten te vinden. Het tegenwerpen van het verstrijken van de indieningstermijn zou dan kunnen bijdragen aan secundaire victimisatie. Naarmate het Schadefonds meer bekendheid heeft gekregen, lijkt het wenselijk de wettelijke vereisten in overeenstemming te brengen met de praktijk. Ook het verlengen van de termijn tot tien jaar lijkt mij tegen deze achtergrond redelijk. Als blijkt dat er in de periode na het plegen van het feit nog geen wezenlijke schadevergoeding is uitgekeerd, dan kan juist de vangnet-voorziening van het schadefonds nog enige tegemoetkoming bieden. Dat geldt te meer na het verstrijken van een langere periode. Ik heb de toelichting in de hiervoor aangegeven zin aangevuld.

3. Redactionele kanttekening

De redactionele opmerking van de Afdeling inzake de considerans en het opschrift is overgenomen.

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 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*



Advies Raad van State

No. W03.14.0066/II
's-Gravenhage, 24 juni 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2014, no. 2014000589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om in aanvulling op het bestaande spreekrecht een adviesrecht voor slachtoffers in het strafproces in te voeren. Dit adviesrecht maakt het mogelijk dat het slachtoffer tijdens de zitting zijn opvatting over de mogelijke bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting kenbaar kan maken. Het voorgestelde adviesrecht heeft – in tegenstelling tot het huidige spreekrecht – processuele gevolgen. Het wetsvoorstel regelt voorts een uitbreiding van het schadefonds geweldsmisdrijven voor nabestaanden van slachtoffers van ernstige verkeersovertredingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het voorgestelde adviesrecht een zodanig fundamentele wijziging aanbrengt in de positie van het slachtoffer in het strafproces dat er de facto een driepartijen-stelsel ontstaat. Slachtoffer, verdachte en Openbaar Ministerie (OM) komen naar verwachting hierdoor nadrukkelijker tegenover elkaar te staan hetgeen kan leiden tot een escalatie en verruwing van het strafproces. Voorts wekt het wetsvoorstel onvermijdelijk de suggestie dat het OM en de rechter in de huidige situatie onvoldoende in staat zouden zijn tot een deugdelijke afweging van alle belangen, waaronder die van het slachtoffer. Voor die veronderstelling bestaat geen grond. Daarnaast acht de Afdeling de motivering van de noodzaak van het voorstel, ook gezien vanuit alleen de behoefte van het slachtoffer, ontoereikend. De behoefte van slachtoffers is op verschillende punten onduidelijk en als grondslag voor het wetsvoorstel in onvoldoende mate onderzocht. Ten slotte is er een aanzienlijk risico dat het voorgestelde adviesrecht zoals het is vormgegeven het slachtoffer eerder in een kwetsbare dan in een versterkte positie zal brengen. In dat licht gezien bestaan dan ook sterke twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht.

Deze argumenten tezamen brengen de Afdeling tot het advies om af te zien van het voorgestelde adviesrecht. Indien de wens zou bestaan om de wet meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk – waarin rechters in de regel toelaten dat spreekgerechtigden zich uitlaten over de strafmaat en de toedracht van het misdrijf – dan zou naar het oordeel van de Afdeling volstaan kunnen worden met een uitbreiding van het spreekrecht.

1. Invoering adviesrecht slachtoffer

a. Geldend recht

In de afgelopen decennia is de positie van het slachtoffer in het strafproces aanmerkelijk verstevigd. Mede door internationale ontwikkelingen heeft het slachtoffers steeds meer rechten gekregen in het strafproces. Volgens het huidige recht kan het slachtoffer in de volgende hoedanigheden optreden:

- het slachtoffer kan aangifte doen van een strafbaar feit en bij klachtdelicten als indiener van de klacht fungeren;
- het slachtoffer heeft via de procedure van artikel 12 Sv de mogelijkheid om te bewerkstelligen dat een verdachte wordt vervolgd als het OM tot de beslissing is gekomen om niet te vervolgen;
- het slachtoffer kan als getuige optreden in het strafproces;
- het slachtoffer kan zich als benadeelde partij voegen in het strafproces met een vordering tot schadevergoeding;¹
- het slachtoffer kan als spreekgerechtigde optreden.²

Bij de Wet versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces³ is een aparte titel opgenomen in het Wetboek van Strafvordering over het slachtoffer. Het slachtoffer heeft onder meer het recht

¹ Artikel 51f Sv.

² Artikel 51e Sv.

³ Deze wet is op 1 januari 2011 in werking getreden en strekt mede tot implementatie van het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in het strafproces (PbEG 22 maart 2001, L 82).



op correcte bejegening en recht op informatie,⁴ hij kan kennisnemen van processtukken die voor hem van belang zijn, hij kan zelf ook processtukken aan het dossier voegen⁵ (zoals een schriftelijke slachtofferverklaring) en hij kan zich doen bijstaan.⁶

Het spreekrecht voor slachtoffers is ingevoerd in 2005. Dit recht houdt in dat slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven zich tijdens de terechtzitting kunnen uiten over de gevolgen die het strafbare feit bij hun teweeg heeft gebracht.⁷ Het spreekrecht is bedoeld als 'victim voice': het slachtoffer kan ononderbroken en vrijuit spreken over hetgeen hem is overkomen en wat het voor hem betekent. De processuele risico's voor het slachtoffer zijn beperkt. Zo kunnen nadere vragen enkel door de tussenkomst en met instemming van de rechter worden gesteld.⁸ In tegenstelling tot een getuige is een spreekgerechtigde niet verplicht tot antwoorden. De door het slachtoffer afgelegde verklaring mag niet voor het bewijs worden gebruikt. Voor de strafoplegging heeft de afgelegde verklaring slechts een beperkte betekenis: de rechter kan daarmee in de straftoemeting rekening houden slechts als 'accentuering of inscherping van het beeld dat reeds uit het verder verhandelde ter terechtzitting is verkregen'.⁹ De rechter behoeft in zijn vonnis niet te reageren op mededelingen van de spreekgerechtigde over de gevolgen van het strafbaar feit. Een belangrijk uitgangspunt bij het spreekrecht, maar ook bij andere vormen van uitbreiding van de rechten van het slachtoffer, is tot dusverre steeds geweest dat de strafrechtelijke procedure het leed en de schade van het slachtoffer niet mag vergroten (het vermijden van secundaire victimisatie).¹⁰

De versterking van de positie van het slachtoffer heeft de aard van het strafproces niet veranderd. Een ontwikkeling waarbij de positie van het slachtoffer meer gelijkwaardig wordt aan die van de andere procespartijen is in 2005 nog uitdrukkelijk door de wetgever afgewezen.¹¹ Een dergelijke procespositie van het slachtoffer waarin hij zich zou ontpoppen als een schaduw officier van justitie zou niet passen in het Nederlandse rechtssysteem, aldus de memorie van toelichting op de Wet invoering spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden. Het zou betekenen dat de focus van het strafproces verschuift 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 zag de wetgever bij de totstandkoming van de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces geen aanleiding.¹²

De wet waarbij het spreekrecht is ingevoerd is in 2010 geëvalueerd.¹³ Hierin komt naar voren dat het spreekrecht (nog) niet in groten getale wordt gebruikt. Het aantal sprekers op jaarbasis wordt geschat tussen 230 en 260. Verreweg het belangrijkste motief om af te zien van het spreekrecht is zelfbescherming tegen emoties. Slachtoffers die wel van het spreekrecht gebruik maken zijn over het algemeen tevreden daarover. De behoefte aan communicatie met de dader en met de rechterlijke autoriteiten blijkt de belangrijkste reden te zijn om van het spreekrecht gebruik te maken. De helft van de onderzochte sprekers geeft aan de inhoud van de verklaring van het slachtoffer zoals deze thans wettelijk geregeld is, voldoende te vinden. De andere helft (dit komt neer op ca. 125 slachtoffers) is ontevreden en wil 'vooral iets zeggen over de gewenste strafmaat, de feiten van het misdrijf en hun gevoelens/verwensingen richting de verdachte'.¹⁴ Opmerkelijk hierbij is dat in de praktijk de meeste slachtoffers wel degelijk deze onderwerpen aansnijden in hun verklaringen maar zich hiervan achteraf niet bewust blijken te zijn. Slachtoffers worden hier in beginsel niet op aangesproken; in de praktijk blijkt de rechter slachtoffers meer ruimte te gunnen om hun verhaal te doen dan strikt genomen de wet meebrengt.¹⁵

b. De aard van de voorgestelde wijziging

Het wetsvoorstel beoogt de positie van het slachtoffer in het strafproces verder te versterken. Het

⁴ Artikel 51a Sv.

⁵ Artikel 51b Sv.

⁶ Artikel 51c Sv.

⁷ Wet invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden (Stb. 2004, 382)

⁸ Artikel 302 Sv.

⁹ HR 6 maart 2012, NJ 2012/367.

¹⁰ Kamerstukken II, 2004/05, 30 143, nr. 3, blz. 5 en Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, blz. 8.

¹¹ Dit is niet alleen gebeurd bij de totstandkoming van de Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces (Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 3), maar ook in het onderzoeksproject Strafvordering 2001 (M.M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Het onderzoek ter zitting, Bijzonder deel: De positie van slachtoffers in het strafproces, blz. 243–244), en tevens bij de totstandkoming van het spreekrecht (Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, blz. 8).

¹² Memorie van toelichting op de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces (Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 3.)

¹³ K. Lens, A. Pemperton en M. Groenhuijsen, Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?, Tilburg, juni 2010.

¹⁴ K. Lens, A. Pemperton en M. Groenhuijsen, Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?, Tilburg, juni 2010, blz. 67 en 78.

¹⁵ K. Lens, A. Pemperton en M. Groenhuijsen, Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?, Tilburg, juni 2010, blz. 86.



betreft een fundamentele wijziging. Waar het huidige spreekrecht beperkt is tot de gevolgen van het strafbare feit, geen processuele gevolgen heeft en enkel tot doel heeft dat het slachtoffer gehoord en erkend wordt ('victim voice'), kent het voorgestelde adviesrecht aan het slachtoffer bepaalde rechten en bevoegdheden toe mét processuele gevolgen:

- het slachtoffer kan zijn opvatting kenbaar maken over de omvang van de bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting (de vragen van artikel 350 Sv).¹⁶
- Aan het toekennen van het adviesrecht aan het slachtoffer is de consequentie verbonden dat naar aanleiding van het advies de verdediging gebruik kan maken van haar ondervragingsrecht.¹⁷
- Het slachtoffer kan nadere onderzoekswensen kenbaar maken. Het criterium voor de beoordeling daarvan door de rechter is of nader onderzoek strikt noodzakelijk is in het belang van de waarheidsvinding.¹⁸
- De motiveringsplicht van de rechter wordt uitgebreid: de rechter kan alleen gemotiveerd afwijken van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van het slachtoffer in het advies.¹⁹

Deze wijzigingen leiden ertoe dat de positie van het slachtoffer zeer dicht bij die van een procespartij (vergelijkbaar met die van het Openbaar Ministerie en de verdediging) komt.²⁰ Weliswaar wordt het slachtoffer niet bevoegd om zelf vervolging in te stellen, maar de nieuwe bevoegdheden zijn dermate ingrijpend dat ze in het strafproces aan het slachtoffer een nagenoeg gelijkwaardige positie geven als aan de andere twee procespartijen.²¹ Het slachtoffer krijgt een actieve en substantiële rol in het strafproces, aangezien hij zelfstandig zijn opvatting kenbaar kan maken over de meest essentiële beslispunten van de rechter (de vragen van artikel 350 Sv) en daarover advies kan geven aan de rechter. Deze mag slechts gemotiveerd daarvan afwijken.

De Afdeling onderkent het belang van het slachtoffer in het strafproces. In een goed ingericht strafproces dient naast het belang van de rechtsbescherming van de verdachte ook rekening te worden gehouden met belangen van andere burgers, zoals het slachtoffer.²² In dat opzicht onderschrijft de Afdeling de aandacht die de regering heeft voor het belang van het slachtoffer in het strafproces. Tegelijkertijd heeft de Afdeling ernstige bedenkingen bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze hebben betrekking op de onwenselijke gevolgen van het voorstel voor de aard van het strafproces als geheel en voor de positie van het OM en de rechter in het bijzonder, de gebrekkige probleem-analyse die aan het voorstel ten grondslag ligt alsook de te verwachten ineffectiviteit van het voorstel. Over elk van deze punten merkt de Afdeling het volgende op.

c. Gevolgen voor het strafproces

Ter motivering van het wetsvoorstel verwijst de toelichting allereerst naar het Regeerakkoord.²³ Daarin staat dat de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van het strafproces zal worden verbeterd en dat slachtoffers in het strafproces meer spreekrecht krijgen.²⁴ Daarnaast vermeldt de toelichting dat uit de evaluatie van het spreekrecht blijkt dat de helft van de slachtoffers dat nu gebruik maakt van het huidige spreekrecht de reikwijdte van het spreekrecht te beperkt vindt. Het voorgestelde adviesrecht voorziet derhalve in een behoefte van een bepaalde groep slachtoffers, aldus de toelichting.²⁵

Uit het voorgaande leidt de Afdeling af dat de behoefte van een bepaalde groep slachtoffers mede ten grondslag ligt aan het voorgestelde adviesrecht. Zij is van oordeel dat de behoeften van slachtoffers – hoe legitiem die behoeften op zichzelf ook zijn – niet op voorhand maatgevend behoren te zijn voor de inrichting van het strafproces. Het geven van een doorslaggevende betekenis aan die behoeften houdt onvoldoende rekening met de hoofddoelstelling van het strafproces: het namens de samenleving geven van een passende justitiële reactie op de gedraging van de verdachte. In die bredere context is het strafrecht er in de kern op gericht de behoefte aan vergelding op een zodanige wijze te kanaliseren dat de rechtsbescherming van alle betrokkenen en de evenredigheid tussen daad en straf worden gewaarborgd.²⁶

¹⁶ Voorgestelde artikel 51e, achtste lid, Sv.

¹⁷ Voorgestelde artikel 302, derde lid, Sv.

¹⁸ Voorgestelde artikel 302, vijfde lid, Sv.

¹⁹ Voorgestelde artikel 359, tweede lid, Sv.

²⁰ Ook het College van PG's is van oordeel dat het slachtoffer materieel als procespartij moet worden beschouwd (advies van het College van PG's van 21 januari 2014).

²¹ Zie ook M.S. Groenhuijsen, Aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces: naar een adviesrecht omtrent 'de vragen van artikel 350?', DD 2014/15.

²² M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Het onderzoek ter zitting (2001), blz. 15–16.

²³ Memorie van toelichting, punt 1.

²⁴ Regeerakkoord 'Bruggen slaan', blz. 26 en 27.

²⁵ Memorie van toelichting, punt 2. Samenhang van het wetsvoorstel met het tweefasenproces.

²⁶ Zie ook T. Spronken, Het slachtoffer als mede-eiser?, NJB 2013/218.



De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel door het voorop plaatsen van de behoeften van het slachtoffer met de bredere hoofddoelstelling van het strafproces op gespannen voet staat. Dit hangt in de eerste plaats samen met de fundamentele verandering van procesposities die van het voorstel het gevolg zal zijn. De positie van het slachtoffer verandert fundamenteel: deze wordt in het strafproces nagenoeg gelijkwaardig aan die van de andere betrokken partijen (verdachte en officier van justitie). Naar aanleiding van het advies van het slachtoffer kunnen ingevolge het voorstel zowel de officier van justitie als de verdachte het slachtoffer als getuige horen.²⁷ Het slachtoffer komt potentieel derhalve rechtstreeks tegenover de verdachte te staan. De verdachte zal het slachtoffer veelal beschouwen als opponent en krijgt in wezen te maken met twee partijen: de officier van justitie en het slachtoffer.²⁸

Ook de rol van de officier van justitie verandert: hij komt logischerwijs meer náást dan vóór het slachtoffer te staan, zoals ook uit het advies van het College van Procureurs-Generaal naar voren komt.²⁹ In het huidige systeem vertegenwoordigt het Openbaar Ministerie (OM) het publieke belang. In het publieke belang is tevens het belang van het slachtoffer verdisconteerd. Zo wordt in de eis van de officier van justitie mede het leed dat het slachtoffer is aangedaan tot uitdrukking gebracht. In het voorgestelde adviesrecht wordt echter het particuliere belang van het slachtoffer verzelfstandigd. Dit belang is van een andere orde dan het publieke belang en zal mogelijkderwijs daarmee conflicteren. Het slachtoffer komt dan rechtstreeks tegenover de officier van justitie te staan indien de officier van justitie op grond van bepaalde argumenten genoodzaakt wordt om tegen het advies van het slachtoffer in te gaan.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de nieuwe rechten en bevoegdheden die aan het slachtoffer worden toegekend dermate ingrijpend zijn dat er de facto een driepartijen-stelsel (officier van justitie, verdachte en slachtoffer) ontstaat.³⁰ Het voorstel betekent in zoverre een systeembreuk. De gevolgen hiervan strekken veel verder dan alleen de positie van de individuele procespartijen. Het kan leiden tot een escalatie en verruwing van het strafproces in algemene zin.³¹ Het voorgestelde adviesrecht wekt bovendien onvermijdelijk de suggestie dat het OM en de rechter in de huidige situatie bij de vordering respectievelijk de beslissing van de vragen van artikel 350 Sv onvoldoende in staat zijn tot een deugdelijke afweging van alle belangen, waaronder die van het slachtoffer. Wat betreft de rechter geldt dit in nog sterkere mate vanwege de voorgestelde motiveringsplicht: de rechter moet zich in zijn vonnis verantwoorden waarom hij afwijkt van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van het slachtoffer.

De Afdeling merkt op dat er geen grond bestaat voor de veronderstelling dat het OM en de rechter onvoldoende in staat zouden zijn om het belang van het slachtoffer in hun afweging te betrekken. Zoals ook hiervoor vermeld, vertegenwoordigt het OM het publieke belang. Daarin is tevens het belang van het slachtoffer verdisconteerd. Ook de rechter pleegt bij de strafoplegging rekening te houden met het leed dat het slachtoffer is aangedaan. Wat betreft de strafmaat blijkt uit onderzoek dat Nederland in vergelijking met andere West- en Noord-Europese landen zelfs een streng strafklimaat kent.³²

Voorts merkt de Afdeling op dat een van de voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat is dat burgers vertrouwen hebben in de instituties en in de gezagsdragers die deze instituties vertegenwoordigen. Daartoe behoren ook het OM en de rechter.³³ Het wetsvoorstel verhoogt de kans dat het vertrouwen in het OM en in de rechter wordt aangetast. Door het toekennen van vergaande rechten en bevoegdheden aan het slachtoffer tezamen met een motiveringsplicht van de rechter worden hoge verwachtingen bij slachtoffers gewekt. Het is maar zeer de vraag of deze verwachtingen kunnen worden waargemaakt. Aannemelijk is dat het slachtoffer vanuit zijn eigen perspectief in een substantieel aantal gevallen terzake van de vragen van artikel 350 Sv tot een ander oordeel zal komen dan het OM en/of de rechter. Indien het advies van het slachtoffer in die gevallen

²⁷ Voorgestelde artikel 302, derde lid, Sv.

²⁸ Zie ook M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Het onderzoek ter zitting, Bijzonder deel: De positie van slachtoffers in het strafproces (2001), par. 6.7.1 en 6.7.2.

²⁹ Zie ook advies van het College van PG's van 21 januari 2014.

³⁰ Op dit punt hinkt de toelichting op twee gedachten. Enerzijds vermeldt de toelichting dat één van de uitgangspunten van het adviesrecht is dat het slachtoffer procesdeelnemer blijft en geen zelfstandige procespartij wordt. Een driepartijenproces waarin het slachtoffer en de verdachte lijnrecht tegenover elkaar zullen staan is volgens de toelichting géén wenselijke ontwikkeling. Anderzijds erkent de regering dat 'de rol van het slachtoffer als procesdeelnemer meer gewicht krijgt en toegroeit naar die van procespartij' (Memorie van toelichting punt 5. Aanpassing wettelijke regeling).

³¹ Zo ook de Nederlandse Orde van Advocaten (Advies van 16 december 2013, blz. 4) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Advies van 29 november 2013, blz. 1).

³² Het aantal gevangenen per veroordeelde (als maat voor het strafklimaat) is in Nederland hoog vergeleken met andere Noord- en West-Europese landen, waarbij het verschil sinds 1994 zelfs groter wordt. Zie het rapport 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2012 – Justitie in statistiek' WODC, Raad voor de rechtspraak en CBS (2013).

³³ In het WRR rapport over de toekomst van de rechtsstaat (2002) wordt geconstateerd dat het vertrouwen in de rechtspraak heel hoog is in vergelijking met andere onderdelen van de overheid.

niet wordt gevolgd kan dit niet alleen leiden tot teleurstelling en mogelijk frustratie bij individuele slachtoffers (zie hierna punt e), maar kan daardoor ook het algemene beeld ontstaan dat slachtoffers in strafzaken niet gehoord en begrepen worden.

Als het gaat om het functioneren van het strafproces wijst de Afdeling ten slotte op de te verwachten praktische complicaties. Het voorgestelde adviesrecht kan een voortvarende strafrechtspleging belemmeren. De behandelijd van de zitting zal door het uitoefenen van het adviesrecht toenemen. Het advies van het slachtoffer kan aanleiding geven tot discussie in de rechtszaal en aanvullende getuigenverhoren. Daarnaast zullen zittingen mogelijk moeten worden geschorst en aangehouden. Dit kan leiden tot vertraging van de procesgang en tot langere procedures. Dit alles betekent een verhoging van de werklast in de strafrechtketen en tevens een verhoging van de kosten van het strafproces.³⁴ Het wetsvoorstel houdt met dergelijke praktische gevolgen onvoldoende rekening.

d. Motivering noodzaak voorgestelde adviesrecht

De behoefte van slachtoffers kan weliswaar niet op voorhand maatgevend zijn voor de inrichting van het strafproces, zij kan wel een aanleiding vormen om het belang van het slachtoffer – naast andere belangen – in het strafproces (beter) te betrekken. Daarvan uitgaande is het vervolgens de vraag wat die behoefte precies inhoudt en in hoeverre het voorgestelde adviesrecht tegemoet komt aan die behoefte. Aan de hand van de resultaten van het evaluatieonderzoek merkt de Afdeling over het wetsvoorstel en de toelichting daarop het volgende op.

- i. Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat spreekgerechtigden zich veelal thans reeds uitlaten over de strafmaat en de feiten van het misdrijf. In de praktijk blijken de rechtbanken slachtoffers meer ruimte te gunnen om hun verhaal te doen dan de wet strikt genomen meebrengt. Nu reeds in de praktijk in de bij sommige slachtoffers bestaande behoefte wordt voorzien en in die zin de praktijk als toereikend zou kunnen worden beschouwd, rijst de vraag waarom het onderhavige voorstel noodzakelijk is.

Indien niettemin de wens zou bestaan om de wet meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk, dan is de vraag waarom niet volstaan kan worden met een uitbreiding van het spreekrecht. In dit verband kan worden verwezen naar het voorstel van het College van Procureurs-Generaal. In zijn advies stelt het College een uitbreiding van de onderwerpen van het spreekrecht voor in die zin dat het slachtoffer zich zou mogen uitlaten over wat hem is overkomen, welke gevolgen dat voor hem heeft gehad, de straf die hij daarvoor passend vindt en de wijze waarop hij het strafproces beleeft.³⁵

De toelichting wijst dit alternatief af met als argument dat dit een ontwikkeling waarbij het slachtoffer en de verdachte lijnrecht tegenover elkaar zullen staan niet zal kunnen keren.³⁶ Deze opvatting wordt in de toelichting niet nader onderbouwd. De Afdeling wijst er in dit verband op dat een uitbreiding van het spreekrecht zoals door het College voorgesteld, aansluit bij de bestaande praktijk. Zoals hiervoor reeds opgemerkt blijkt immers uit onderzoek dat slachtoffers die van het huidige, beperkte spreekrecht gebruik maken in veel gevallen – doorgaans met goedvinden van de rechter – zich al uitlaten over de strafmaat en de feiten van het misdrijf. Van belang is voorts dat aan het spreekrecht – anders dan aan het voorgestelde adviesrecht – geen processuele gevolgen verbonden zijn. Mede in dat licht bezien kleven aan een uitbreiding van het spreekrecht niet of in mindere mate de bezwaren zoals hiervoor in punt c. uiteengezet en de risico's en nadelen hierna te noemen in punt e.

- ii. Wat betreft de onderwerpen waarover het slachtoffer zich zou willen uitlaten blijkt uit het evaluatieonderzoek dat de behoefte van slachtoffers zich richt op de strafmaat en de toedracht van het misdrijf. Uit de resultaten van het evaluatierapport kan volgens de Afdeling niet zonder meer worden afgeleid dat het slachtoffer de behoefte heeft om zich uit te laten over alle vragen van artikel 350 Sv.³⁷ Zo heeft ook de Raad voor de rechtspraak in zijn advies opgemerkt dat uit het evaluatieonderzoek niet is gebleken dat slachtoffers behoefte hebben aan het spreken over de kwalificatie en de strafbaarheid van de verdachte.³⁸ In reactie hierop vermeldt de toelichting dat er 'niettemin zaken bekend zijn waarin (nabestaanden) van het slachtoffer zich wilden uitlaten over de vraag of de feiten moesten worden gekwalificeerd als moord of doodslag, terwijl ook goed denkbaar is dat een slachtoffer zich wil uitlaten over een beroep op noodweer of noodweere-

³⁴ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en het advies van het College van PG's.

³⁵ Advies van het College van PG's van 21 januari 2014, blz. 3. Het College van PG's pleit naast deze uitbreiding er voor om een motiveringsplicht voor de rechter in te voeren in die zin dat het vonnis in het bijzonder aangeeft op welke wijze het spreekrecht heeft bijgedragen aan het bepalen van de straf of maatregel. De Afdeling acht een dergelijke motiveringsplicht echter niet wenselijk gelet op de processuele gevolgen daarvan.

³⁶ Memorie van toelichting, punt 5. Aanpassing wettelijke regeling, onder 'Voor- en nadelen van een adviesrecht voor het slachtoffer over bewijs'.

³⁷ Zie ook het advies van het College van Procureurs-Generaal van 21 januari 2014, blz. 2, het advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 december 2013, blz. 6 en het advies van de Vereniging voor de Rechtspraak van 16 december 2013, blz. 2.

³⁸ Advies van 9 december 2013, blz. 6.



- ces.³⁹ De toelichting vermeldt echter niet waaruit dit blijkt.
- iii. Uit het evaluatierapport wordt niet duidelijk op welke doelstelling de behoefte van slachtoffers zich richt: willen slachtoffers over meer onderwerpen gehoord worden zonder dat dit tot formele processuele gevolgen hoeft te leiden ('victim voice'), of beogen zij een uitbreiding met processuele gevolgen teneinde de uitkomst van de strafzaak te beïnvloeden? Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ter uitbreiding van het spreekrecht heeft de staatssecretaris zelf ook aangegeven dat de echte vraag die aan slachtoffers moet worden gesteld is of zij zich realiseren dat een volledig spreekrecht over de bewezenverklaring en de strafmaat er ook toe kan leiden dat ze in veel meer gevallen worden onderworpen aan een verhoor van de verdediging ter zitting in alle openbaarheid.⁴⁰ Deze vraag die gelet op hetgeen thans wordt voorgesteld relevant is voor het duiden van de behoefte van slachtoffers is echter tot op heden niet onderzocht.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de motivering van de noodzaak van het voorstel, ook gezien vanuit alleen de behoefte van het slachtoffer, ontoereikend.

e. Effectiviteit voorgestelde adviesrecht

Het doel van het wetsvoorstel is de versterking van de positie van het slachtoffer tijdens het strafproces. De vraag is in hoeverre dit doel door het voorgestelde adviesrecht daadwerkelijk wordt bereikt. In dat verband merkt de Afdeling op dat de wet – los van overwegingen die verband houden met de inrichting van het strafproces in algemene zin (zie hiervoor onder c) – het slachtoffer een bepaalde keuzevrijheid zou kunnen worden gelaten. Indien het slachtoffer bewust zou kiezen voor het adviesrecht, met inbegrip van de daaraan verbonden processuele gevolgen, dan zou deze keuze op zichzelf legitiem zijn. Tegelijkertijd moet worden erkend dat het slachtoffer in het strafproces potentieel in een kwetsbare positie verkeert. Vanuit dit gezichtspunt heeft de wetgever met betrekking tot de positie van het slachtoffer steeds als doelstelling geformuleerd dat secundaire victimisatie moet worden voorkomen.⁴¹ Uitgaande van deze doelstelling merkt de Afdeling op dat het voorgestelde adviesrecht in vergelijking met het huidige spreekrecht voor het slachtoffer een aantal nadelen en risico's met zich brengt.

De Afdeling wijst er vanuit dat gezichtspunt allereerst op dat door het voorgestelde adviesrecht de positie van het slachtoffer wordt gejuridiseerd. Hierdoor dreigt de aandacht voor persoonlijke ervaringen van het slachtoffer ('victim voice') in het strafproces naar de achtergrond te verdwijnen. Zoals ook uit het hiervoor genoemde evaluatieonderzoek blijkt, gaan spreekgerechtigden kennelijk de wettelijke grens van 'gevolgen van het misdrijf' te buiten doorgaans zonder daarop door de rechter te worden aangesproken. Door de invoering van het adviesrecht bestaat het risico dat slachtoffers voor het spreken over het meerdere dan de 'gevolgen van het misdrijf' hun toevlucht moeten nemen tot het adviesrecht. Echter, bij de uitoefening van het adviesrecht lopen zij processuele risico's. Daardoor zullen sommige slachtoffers afzien van het uitoefenen van hun adviesrecht.⁴² Op deze manier heeft het voorgestelde adviesrecht geen toegevoegde waarde en kan het zelfs de functie van het spreekrecht (erkend en gehoord te worden) zoals het thans functioneert uithollen.

De juridisering van de positie van het slachtoffer zoals vormgegeven in het wetsvoorstel, zal het strafproces voor het slachtoffer naar verwachting complexer maken. Het wetsvoorstel leidt er toe dat twee verschillende rechten (spreekrecht en adviesrecht) met verschillende gevolgen naast elkaar zullen bestaan. Het onderscheid tussen deze twee rechten zal in de praktijk voor het slachtoffer, maar ook voor andere procesdeelnemers niet duidelijk te maken zijn. De Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak wijst er op dat het ook voor de rechter lastig zal zijn om de rechten van het slachtoffer op het 'juiste' moment te begrenzen.⁴³ Als het slachtoffer zich tijdens het spreekrecht bijvoorbeeld uitlaat over de feiten, kan dat gezien worden als een onderwerp dat tot het adviesrecht behoort en kan hij dientengevolge als getuige worden gehoord. Dit zal er in de praktijk toe moeten leiden dat de rechter het slachtoffer tijdens zijn betoog zal moeten onderbreken en hem zal moeten wijzen op de processuele consequenties van zijn handelen.

In dat verband moet worden aangenomen dat, zoals ook door diverse adviesorganen is gesteld,⁴⁴ het

³⁹ Memorie van toelichting, punt 5. Aanpassing wettelijke regeling, onder 'Invoering van het adviesrecht'.

⁴⁰ Handelingen II 2011/12, 33 176, nr. 9.

⁴¹ Kamerstukken II, 2004/05, 30 143, nr. 3, blz. 5 en Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, blz. 8.

⁴² Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak van 19 december 2013, blz. 7 en het advies van het College van Procureurs-Generaal van 21 januari 2014, blz. 5–6.

⁴³ Advies van 16 december 2013, blz. 4.

⁴⁴ Het advies van de Raad voor de rechtspraak van 19 december 2013, blz. 7, het advies van het College van Procureurs-Generaal van 21 januari 2014, blz. 6 en het advies van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, van 16 december 2013, blz. 3. Zie ook M.S. Groenhuijsen, Aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces: naar een adviesrecht omtrent 'de vragen van artikel 350?', Delikt en Delinkwent, 2014/15.



risico van secundaire victimisatie als gevolg van het voorstel veel groter zal zijn dan nu het geval is, omdat bepaalde beweringen van het slachtoffer over bijvoorbeeld het bewijs aanleiding kunnen geven voor de verdediging om van zijn ondervragingsrecht gebruik te maken. Het slachtoffer zal dan als getuige worden beëdigd en in die hoedanigheid verplicht zijn tot antwoorden. De toelichting beaamt zelf ook dat de ondervraging van het slachtoffer als getuige hem in concreto rauw op het dak kan vallen.⁴⁵ De kans is groter dat het slachtoffer op deze manier eerder in een kwetsbare positie wordt gebracht, dan dat zijn positie wordt versterkt.

De kans op secundaire victimisatie kan verder worden vergroot indien zou blijken dat het advies van het slachtoffer de uitkomst van de strafzaak slechts marginaal beïnvloedt. Die kans moet niet onaanzienlijk worden geacht. Zoals hiervoor opgemerkt wegen zowel de officier van justitie als de rechter bij de strafeis respectievelijk de strafoplegging reeds thans de gevolgen en het leed voor het slachtoffer mee. Indien het OM een ander standpunt inneemt dan het slachtoffer en/of de rechter het advies van het slachtoffer niet overneemt, zal dat naar verwachting gemakkelijk leiden tot teleurstelling – en daarmee secundaire victimisatie – bij het slachtoffer.

Het voorgaande geldt in nog sterkere mate nu het wetsvoorstel geen recht op rechtsbijstand kent. Juridische kennis en dus rechtsbijstand zal in veel gevallen noodzakelijk zijn voor de beantwoording van de vragen van artikel 350 Sv en voor het formuleren van een juridisch goed onderbouwd standpunt in dezen.

Uit het voorgaande volgt dat het risico groot is dat het slachtoffer door het voorgestelde adviesrecht eerder in een kwetsbare dan in een versterkte positie zal worden gebracht. De Afdeling heeft in dat licht gezien dan ook sterke twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht.

f. Conclusie

Uit het vorenstaande volgt dat het voorgestelde adviesrecht voor het slachtoffer in combinatie met de processuele gevolgen daarvan, leidt tot een fundamentele wijziging van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Er ontstaat de facto een driepartijen-proces. De Afdeling acht een zodanig ingrijpende wijziging ongewenst. Aan dat oordeel legt de Afdeling de volgende overwegingen ten grondslag:

- Voor de motivering van het wetsvoorstel wordt sterk geleund op de behoeften van slachtoffers. Deze behoeften – hoe legitiem ook – kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet op voorhand maatgevend zijn voor de inrichting van het strafproces.
- De gevolgen van het wetsvoorstel strekken veel verder dan alleen de positie van de individuele procespartijen. Slachtoffer, verdachte en OM komen naar verwachting nadrukkelijker tegenover elkaar te staan hetgeen kan leiden tot een escalatie en verruwing van het strafproces in algemene zin.
- Het voorgestelde adviesrecht wekt onvermijdelijk de suggestie dat het OM en de rechter in de huidige situatie onvoldoende in staat zijn tot een deugdelijke afweging van alle belangen, waaronder die van het slachtoffer. Voor die veronderstelling bestaat geen grond, nu het OM het publieke belang – waarin het belang van het slachtoffer is verdisconteerd – vertegenwoordigt en de rechter bij de strafoplegging reeds rekening houdt met het leed van het slachtoffer.
- De motivering van de noodzaak van het voorstel, ook gezien vanuit alleen de behoefte van het slachtoffer, is ontoereikend. De behoefte van slachtoffers is op verschillende punten onduidelijk en als grondslag voor het wetsvoorstel in onvoldoende mate onderzocht.
- Er is een aanzienlijk risico dat het voorgestelde adviesrecht zoals het is vormgegeven het slachtoffer eerder in een kwetsbare dan in een versterkte positie zal brengen. In dat licht gezien bestaan dan ook sterke twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht.

Deze argumenten tezamen brengen de Afdeling tot het advies om af te zien van het voorgestelde adviesrecht. Indien de wens zou bestaan om de wet meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk – waarin rechters in de regel toelaten dat spreekgerechtigden zich uitlaten over de strafmaat en de toedracht van het misdrijf – dan zou naar het oordeel van de Afdeling volstaan kunnen worden met een uitbreiding van het spreekrecht. Hierdoor kan de positie van slachtoffers in het strafproces worden verbeterd terwijl de hiervoor uiteengezette risico's en bezwaren zich niet of in mindere mate zullen voordoen.

⁴⁵ Memorie van toelichting, punt 5. Aanpassing wettelijke regeling, onder 'Voor- en nadelen van een adviesrecht voor het slachtoffer over bewijs'.



2. Uitbreiding reikwijdte Wet schadefonds geweldsmisdrijven

a. Beperking tot verkeerssituaties

Het wetsvoorstel regelt dat voortaan ook nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstige verkeersovertreding zijn komen te overlijden in aanmerking kunnen komen voor een uitkering uit het schadefonds.⁴⁶ Het gaat om tegemoetkoming van de affectieschade (immateriële schade die bestaat uit het verdriet dat wordt veroorzaakt door het overlijden van een naaste als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is) dat op dit moment nog niet langs andere weg mogelijk is.

De toelichting vermeldt dat het slechts gaat om slachtoffers in verkeerssituaties en dus niet om slachtoffers van dood door schuld buiten verkeerssituaties. De reden voor deze beperking tot verkeerssituaties is de huidige druk op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, aldus de toelichting.⁴⁷

De Afdeling merkt op dat door het wetsvoorstel ongelijkheid ontstaat tussen de groep nabestaanden in verkeerssituaties die wel in aanmerking komt voor een uitkering en de groep nabestaanden buiten verkeerssituaties die niet in aanmerking komt voor een uitkering. Dit, terwijl de ernst van het delict (dood door schuld) hetzelfde is en voor beide groepen de gevolgen en het leed van het overlijden van een naaste zeer vergelijkbaar zijn. Hoewel de Afdeling begrip heeft voor de financiële overwegingen, is zij van oordeel dat deze overwegingen op zichzelf geen rechtvaardiging kunnen vormen voor de ontstane ongelijkheid.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. Verlenging indieningstermijn

In het wetsvoorstel wordt de indieningstermijn voor een aanvraag voor een uitkering van het Schadefonds verlengd van drie naar tien jaar. De toelichting vermeldt dat als knelpunt is gebleken dat de indieningstermijn van drie jaar na het plegen van het feit voor een verzoek bij het Schadefonds soms te kort blijkt te zijn. Artikel 7 Wet schadefonds geweldsmisdrijven voorziet slechts in een beperkte hardheidsclausule om af te wijken van de termijn van drie jaar, aldus de toelichting.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat het hier om een forse verlenging gaat; de indieningstermijn wordt verdrievoudigd. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de termijn van drie jaar in bepaalde gevallen te kort is. Voorts is in de toelichting niet gemotiveerd waarom voor de termijn van tien jaar is gekozen.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁴⁶ Voorgestelde artikel II, onder A.

⁴⁷ Memorie van toelichting, punt 6. Uitbreiding van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.

⁴⁸ Artikelsgewijze toelichting op artikel II.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W03.14.0066/II**

- In de titel en de considerans van het wetsvoorstel de woorden 'ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers' wijzigen in: ter introductie van het adviesrecht voor slachtoffers.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is bepalingen op te nemen in het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers in het strafproces en de werking van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven uit te breiden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 51e wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd die luidt:

Van het voornemen tot het uitoefenen van het spreekrecht en het adviesrecht bedoeld in het achtste lid geven degenen die daartoe gerechtigd zijn, voor de aanvang van de terechtzitting schriftelijk kennis aan de officier van justitie opdat deze hen tijdig kan oproepen.

2. In het tweede lid vervalt de tweede volzin.

3. In het derde lid vervalt de tweede volzin.

4. Er wordt een lid toegevoegd dat luidt:

8. Het slachtoffer kan, al dan niet in aansluiting op de uitoefening van het spreekrecht, een advies aan de rechtbank uitbrengen over de beantwoording van de vragen van artikel 350. Het adviesrecht kan ook worden uitgeoefend door nabestaanden en andere personen aan wie het spreekrecht is toegekend.

B

Artikel 260 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De officier van justitie roept degene die heeft verzocht het spreekrecht of adviesrecht bedoeld in artikel 51e, eerste en achtste lid, uit te oefenen, op.

2. In het derde lid, komt de tweede volzin te luiden:

Ook van de oproeping van een persoon die verzocht heeft het spreekrecht of het adviesrecht uit te oefenen, van de benadeelde partij voor zover dit niet eerder op grond van artikel 51g is geschied, en van een tolk wordt opgave gedaan.

C

Artikel 288a, tweede lid, komt te luiden:

2. De voorzitter draagt zorg voor een correcte bejegening van het slachtoffer, diens nabestaanden en de overige personen die het spreekrecht of adviesrecht willen uitoefenen.



D

Onder vernummering van het vierde lid van artikel 289 tot het vijfde lid wordt een lid ingevoegd dat luidt:

4. De voorzitter kan ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de in artikel 288a, tweede lid, genoemde personen afwijken van het in artikel 292, eerste tot en met derde lid, bepaalde.

E

Artikel 302 komt te luiden:

Artikel 302

1. De voorzitter stelt degene die te kennen heeft gegeven het hem toegekende spreekrecht te willen uitoefenen, in de gelegenheid zijn verklaring af te leggen. Naar aanleiding daarvan kunnen de voorzitter en de rechters vragen over zijn verklaring stellen. Nadere vragen van de officier van justitie en de verdachte worden door tussenkomst van de voorzitter gesteld.
2. De voorzitter stelt de spreekgerechtigde op zijn verzoek, al dan niet in aanvulling op het spreekrecht bedoeld in artikel 51e, eerste lid, in de gelegenheid aan de rechtbank een advies uit te brengen over de beantwoording van de vragen van artikel 350.
3. Na het uitbrengen van het advies op grond van artikel 51e, achtste lid, geeft de voorzitter de officier van justitie en de verdachte de gelegenheid zich daarover uit te laten. De officier van justitie kan vorderen en de verdachte kan verzoeken om het slachtoffer als getuige te horen.
4. De rechtbank kan de spreekgerechtigde die gebruik heeft gemaakt van zijn recht bedoeld in artikel 51e, achtste lid, en in dat kader een belastende verklaring heeft afgelegd, als getuige ondervragen. De officier van justitie en de verdachte krijgen de gelegenheid vragen te stellen aan de getuige door tussenkomst van de voorzitter.
5. Als de spreekgerechtigde in zijn advies te kennen geeft dat het onderzoek aanvulling behoeft in het licht van de beantwoording van de vragen van artikel 350, beslist de rechtbank daarover, gehoord de officier van justitie en de verdachte. De rechtbank beoordeelt of het verrichten van nader onderzoek in het belang van de waarheidsvinding strikt noodzakelijk is.

F

In artikel 303 vervalt het eerste lid onder vernummering van het tweede en derde lid tot het eerste en tweede lid.

H

Aan artikel 359, tweede lid, wordt een volzin toegevoegd die luidt:

Ditzelfde geldt voor een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt dat is neergelegd in het advies van de spreekgerechtigde uitgebracht op grond van artikel 302, tweede lid.

ARTIKEL II

De Wet schadefonds geweldsmisdrijven wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid, onder c, wordt na 'overleden' ingevoegd: , of aan nabestaanden van een persoon die als gevolg van het misdrijf van artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994 of van artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht is overleden.

B

In artikel 7 wordt in de eerste volzin 'drie jaar' vervangen door: tien jaar.



ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Doel van het wetsvoorstel

In het Regeerakkoord is opgenomen dat het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden verder zal worden uitgebreid en de bestaande beperking die ertoe strekt dat slachtoffers zich uitsluitend over de gevolgen van het strafbare feit waardoor zij zijn getroffen mogen uitlaten, zal worden opgeheven. Dit wetsvoorstel strekt daartoe.

Het spreekrecht voor slachtoffers is in het Wetboek van Strafvordering opgenomen naar aanleiding van het initiatiefvoorstel van de leden van de Tweede Kamer, Dittrich en Schonewille, bij de Wet van 21 juli 2004, Stb. 382, in werking getreden op 1 januari 2005. Het is daarna materieel ongewijzigd opgenomen in de nieuwe Eerste afdeling van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering in de titel Rechten van het slachtoffer als artikel 51e, op grond van de Wet van 19 december 2009, Stb. 2010, nr. 1, ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, inwerkingtreding 1 januari 2011. Bij de Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (Stb. 2012, 345) is de kring van spreekgerechtigden verruimd (inwerkingtreding op 1 september 2012). Als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en gelet op de gebleken ervaringen in de praktijk was het noodzakelijk dat meer mensen in staat werden gesteld het spreekrecht uit te oefenen, opdat de stem van het slachtoffer ook bij diens afwezigheid op de terechtzitting kan klinken. Het betrof in het bijzonder de verruiming van het spreekrecht van nabestaanden en een nieuwe kring van spreekgerechtigden voor personen die vanwege hun jeugdige leeftijd of feitelijke toestand niet in staat zijn om zelf van hun spreekrecht gebruik te maken. In de omvang van het spreekrecht kwam geen wijziging. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe mogelijk te maken dat degenen die bevoegd zijn gebruik te maken van het spreekrecht op de terechtzitting ook hun opvatting over de mogelijke bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting kenbaar kunnen maken. Omdat op deze wijze nieuwe belastende verklaringen kunnen worden afgelegd, is ten behoeve van een verheldering en markering van de processuele gevolgen voor het slachtoffer en voor de verdachte gekozen deze verruiming te benoemen als een adviesrecht dat kan worden uitgeoefend in aanvulling op het bestaande spreekrecht.

De gelegenheid is voorts te baat genomen om uitvoering te geven aan een tweede afspraak uit het Regeerakkoord: namelijk de uitbreiding van het schadefonds geweldsmisdrijven voor nabestaanden van slachtoffers van ernstige verkeersovertredingen. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het streven van het kabinet om de positie van het slachtoffer tijdens het strafproces (de aanvulling van het spreekrecht) en de mogelijkheden tot toekenning van een tegemoetkoming aan nabestaanden van een verkeersmisdrijf (wijziging van de wet schadefonds geweldsmisdrijven) te versterken.

2. Samenhang van het wetsvoorstel met het tweefasenproces

Bij de mondelinge behandeling van het hiervoor genoemde wetsvoorstel tot uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden heb ik mij aanvankelijk gereserveerd uitgelaten over de wenselijkheid van uitbreiding van de omvang van het spreekrecht, in het bijzonder over de strafmaat en over de bewijsbaarheid van het feit. Uit het onderzoek naar de evaluatie van het spreekrecht, dat ik bij brief van 29 oktober 2010 aan de Tweede Kamer heb toegezonden, is gebleken dat slachtoffers zich nu in de praktijk soms over de strafmaat uitlaten en daarin zelden door de rechter gecorrigeerd worden, kennelijk ook niet op verzoek van de verdediging (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 9, p. 99). Geen uitspraak kon worden gedaan over de feitelijke invloed op de uiteindelijke strafoplegging, maar de onderzoekers veronderstelden dat de bestaande wettelijke beperking wel een functie heeft voor de gevallen waarin de grenzen ver zouden worden overschreden. Uit deze evaluatie bleek voorts dat de helft van de slachtoffers dat nu gebruik maakt van het huidige spreekrecht de reikwijdte van het spreekrecht te beperkt vindt en ook graag zou willen spreken over de strafmaat en de feiten van het misdrijf. Uit onderzoek gedaan voorafgaand aan de introductie van huidige, beperkte, spreekrecht blijkt daarnaast dat meer slachtoffers gebruik zouden maken van het spreekrecht als zij ook zouden kunnen spreken over de strafmaat. De met dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding voorziet dus in een behoefte van een bepaalde groep slachtoffers.

Tijdens diezelfde mondelinge behandeling is aan de orde geweest of de consequenties van de uitbreiding van het spreekrecht moeten leiden tot een wijziging van de structuur van het onderzoek op de terechtzitting in de zin dat er een scheiding moet komen tussen de vaststelling dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan en de vraag welke straf hem daarvoor moet worden opgelegd. Het ondervragingsrecht van de verdediging is immers primair bedoeld voor het betwisten van belastende verklaringen. Bij dit debat is voorts ter sprake gekomen of het wenselijk is dat het slachtoffer zich uitlaat over de schuld van de verdachte, voordat deze door de rechter is vastgesteld. Opgeworpen is eveneens dat de verdediging zich niet ten gronde tegen deze uitlatingen kan verzetten, omdat een negatieve benadering van het slachtoffer de zaak van de verdachte mogelijk niet ten goede zal komen. Een splitsing in twee fasen zou kunnen bewerkstelligen dat het slachtoffer en andere spreekgerechtig-



den zich pas over de schuld van de verdachte en de gewenste strafmaat kunnen uitlaten nadat de rechter zich over de bewezenverklaring heeft uitgelaten en diens schuld is vastgesteld. Bij de vraag naar de wenselijkheid van de invoering van het zogenaamde tweefasenproces zijn tevens andere vragen aan de orde: namelijk of daarmee een oplossing kan worden bereikt voor de problematiek van de weigerende observandus en voor de rapportage over ontkennende verdachten. Het betreft de verdachte die weigert medewerking te verlenen aan een onderzoek naar zijn geestesvermogens in de verwachting dat de rechter daardoor over onvoldoende gegevens beschikt om de maatregel van tbs op te leggen en de verdachte die ontkent, waardoor geen rapportage over de relatie tussen het feit en zijn geestestoestand kan worden uitgebracht. De veronderstelling is dat hij deze medewerking wel zal verlenen indien de rechter heeft uitgesproken dat zijn schuld aan het bewezenverklarde vaststaat. Bovendien werd verondersteld dat kennisneming van rapportage over de persoonlijkheid van de verdachte een rol zouden kunnen spelen bij de vraag of het tenlastegelegde bewezen kan worden verklaard. De rechter zou immers beïnvloed kunnen worden door informatie uit die rapportage, zelfs ook indien de verdachte hetzij medewerking weigert of zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit ontkent. Voorts is aan de orde geweest of gegevens die door de verdachte zijn verstrekt in het kader van persoonsrapportage (b.v. aan de reclassering) over zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit, als bewijsmiddel kunnen worden gebruikt of aan de overtuiging van de rechter bij het nemen van de bewijsbeslissing kunnen bijdragen. De redenen voor een eventuele splitsing in de regeling van het onderzoek op de terechtzitting ten behoeve van de oplossing van de problematiek van de weigerende observandus en ontkennende verdachte staan weliswaar los van een mogelijke splitsing van het onderzoek met het oog op de uitbreiding van het spreekrecht, maar grijpen in op de structuur van het strafproces. In het navolgende wordt voornamelijk ingegaan op de mogelijkheid van een tweefasenproces ten behoeve van het slachtoffer. Ik heb destijds te kennen gegeven prijs te stellen op het bezien van de voor- en nadelen van het tweefasenproces in een breder verband. Daartoe heb ik aan het WODC van mijn ministerie verzocht onderzoek te initiëren; in het navolgende doe ik verslag over de uitkomst van dit onderzoek en de conclusies die ik daaraan verbind. Ik verwijs voorts naar mijn brief van 3 september 2013, waarbij dit onderzoek aan u is toegezonden met de aankondiging dat ik in de toelichting op dit wetsvoorstel op de implicaties van dit onderzoek voor de uitbreiding van het spreekrecht zou ingaan (Kamerstukken II 2013/14 33 400 VI, nr. 120). De conclusies van dit onderzoek met betrekking tot de weigerende observandi en de rapportage over ontkennende verdachten zullen, zoals aangekondigd, in ander verband worden besproken en ter kennis van de Tweede Kamer worden gebracht.

Consultatie

Over een eerder concept van dit wetsvoorstel zijn adviezen gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), het Korps Nationale Politie, Slachtofferhulp Nederland, het Fonds slachtofferhulp en het Schadefonds geweldsmisdrijven. Voorts is advies uitgebracht door de Stichting Reclassering Nederland. Op de inhoud van de uitgebrachte adviezen zal ik ingaan bij de specifieke onderdelen waarop zij betrekking hebben. In het kader van internetconsultatie zijn tien reacties van burgers ontvangen van en één reactie van de Vereniging Ouders van een Vermoord Kind. De reacties hielden overwegend steun voor het wetsvoorstel in; zij gaven geen aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel. De Vereniging Ouders van een Vermoord Kind liet weten het voorstel in zijn geheel positief te beoordelen.

3. Onderzoek naar tweefasenproces

Het door mij toegezegde onderzoek is inmiddels onder auspiciën van het WODC uitgevoerd door prof. mr. dr. B.F. Keulen en zijn onderzoeksteam (mr. dr. drs. A.A. van Dijk, mr. dr. E. Gritter, mr. dr. N.J.M. Kwakman, mr. dr. K. Lindenberg) van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek getiteld: Naar een tweefasenproces?, juni 2013, betreft een studie over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte.

Het doel van het onderzoek was om de verschillende belangen en argumenten die voor een tweefasenproces zijn aangevoerd adequaat te kunnen wegen. Daartoe is een diepgaande juridische analyse uitgevoerd van de procespositie van het slachtoffer en de wijze van procesvoering in strafzaken, zijn 15 interviews gehouden met praktijkjuristen (vijf vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, vijf advocaten en vijf van de rechterlijke macht), die tot doel hadden argumenten en opinies met betrekking tot het tweefasenproces te bespreken en te waarderen. Deze interviews zijn gehouden aan de hand van stellingen over het spreekrecht en het tweefasenproces. Voorts zijn relevante aspecten van het straf(proces)recht voor zover zij betrekking hadden op een tweefasenproces of mogelijke invoering daarvan in een aantal landen, te weten België, Engeland en Wales, Duitsland en Zweden, in kaart gebracht.



Conclusies uit het onderzoek

De wijze van procesvoering in strafzaken

Bij de beschrijving van het strafproces is telkens bekeken hoe de invoering van de mogelijkheid van een tweefasenproces zich tot de verschillende onderdelen van het huidige strafproces en de positie van het slachtoffer in een bepaalde hoedanigheid verhoudt. Het slachtoffer kan in het strafproces in verschillende hoedanigheden optreden. In het onderzoek worden de volgende hoedanigheden van het slachtoffer belicht.

Als een strafbaar feit niet wordt vervolgd, of de vervolging niet wordt doorgezet, kan het slachtoffer daarover als *rechtstreeks belanghebbende* schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof dat de vervolging van een verdachte kan bevelen. Ter terechtzitting heeft de rechtstreeks belanghebbende echter geen procespositie.

Het slachtoffer kan in verband met een strafbaar feit door de politie en de rechter, als *getuige*, worden gehoord. Het slachtoffer kan ook informatie leveren door aan de officier van justitie te verzoeken relevante documenten (waaronder zijn schriftelijke slachtofferverklaring) aan het dossier toe te voegen.

Het slachtoffer kan zich ten slotte als *benadeelde partij* in het strafproces voegen om zijn schade vergoed te krijgen. Hij heeft dezelfde status als een eiser in een civiele procedure, maar zijn vordering wordt door de strafrechter beoordeeld. Deze kan ter versterking van de tenuitvoerlegging bovendien een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Slachtoffers van in de wet omschreven ernstige misdrijven hebben een *spreekrecht* over de gevolgen die het strafbare feit bij hen teweeg heeft gebracht. Zij hebben een bijzondere positie als procesdeelnemer op de terechtzitting. Zij mogen een verklaring afleggen die in beginsel niet voor weerlegging vatbaar is.

Uit deze beschrijving blijkt dat het huidige strafproces niet in één alternatief model tweefasenproces kan worden gesplitst, omdat de verschillende hoedanigheden waarin het slachtoffer kan optreden telkens tot verschillende aanpassingen van de structuur van het strafproces met aanzienlijke complicaties voor de aard van de behandeling in hoger beroep kunnen leiden. Hieruit volgt voorts dat al deze aanpassingen ook vertraging in de procedure kunnen meebrengen.

In het bestaande strafproces, dat wordt onderscheiden in een fase van informatievergaring en van informatiewaardering, zou volgens de onderzoekers een materiële splitsing kunnen worden aangebracht door de introductie van een adviesrecht over de vragen van artikel 350 Sv (vooral bewezenverklaring en straftoemeting) en dit – van het bestaande spreekrecht te onderscheiden recht – in te passen na het requisitoir. De beslissing tot splitsing zou in de voorbereidende fase gesitueerd kunnen worden, als een soort regiebeslissing. Bij een keuze voor deze optie maakt informatie die alleen in verband staat met de straftoemeting van de aanvang af onderdeel uit van de processtukken. Als invoering van de mogelijkheid van een tweefasenproces mede zou berusten op de gedachte dat dit onwenselijk is, zou het in de rede liggen splitsing al voor de terechtzitting, bij de appointering door de voorzitter bijvoorbeeld, mogelijk te maken. In de fase van de informatievergaring worden de verdachte, getuigen en deskundigen ondervraagd, en stukken voorgelezen. Als geen onderscheid wordt gemaakt tussen uitoefening van het adviesrecht en spreekrecht geeft het slachtoffer in de fase van de informatievergaring al te snel een waardering en advies. Dat past naar het oordeel van de onderzoekers niet goed, omdat het advies beter thuishoort in de fase van de waardering. En het is in die fase eerst aan de officier van justitie om in zijn requisitoir een waardering en advies aan de rechter te geven.

Dat argument kan aan de systematiek van de regeling van het onderzoek op de terechtzitting worden ontleend, maar er zijn ook nog meer redenen om te verwachten dat een splitsing van spreek- en adviesrecht tot een betere procesvoering zal leiden. Zo biedt het de rechter een handvat om de uitoefening van het spreekrecht in goede banen te leiden. Hij kan het slachtoffer aangeven dat hij eerder (nog) geen advies mag geven, maar later wel. De splitsing kan ook een reden zijn voor splitsing in woordvoering. Het spreekrecht voor het slachtoffer, het adviesrecht voor de advocaat. De onderzoekers verwachten dat in veel gevallen deze beter in het debat tussen officier van justitie en (advocaat van) de verdachte kan participeren.

De onderzoekers geven aan dat behandeling van de vordering van de benadeelde partij en de schadevergoedingsmaatregel op vergelijkbare wijze als de reeds van de hoofdzaak ontkoppelde behandeling van de ontnemingsmaatregel geregeld zou kunnen worden. Voor beide aanpassingen zou dus geen formeel tweefasenproces nodig zijn. Voor de belangen van het slachtoffer levert de afweging van de voor- en nadelen van een mogelijkheid voor slachtoffers om een oordeel te geven over de schuld van de verdachte en de wenselijkheid van oplegging van een straf of maatregel betreft, niet op dat een formele splitsing in twee fasen van het bestaande strafproces zou moeten worden gemaakt.

De huidige structuur van het strafproces maakt een feitelijke splitsing van het strafproces wel mogelijk met dien verstande dat er uiteindelijk één vonnis wordt gewezen en dat het oordeel na afsluiten van een eerste fase niet onomkeerbaar is. Voorts bepleiten de onderzoekers een verruiming van de regeling voor de samenstelling van de rechtbank bij hervatting van het onderzoek. Voor de hand ligt



dat bij uitstel van de eindbeslissing (veelal met het oog op een passende straftoemeting) met het oog op organisatorische omstandigheden het moeilijker is om de rechtbank steeds in dezelfde samenstelling te laten optreden.

De onderzoekers stellen vast dat de strafbehoefte van het slachtoffer in ons strafprocesrecht een relevant gegeven is. Zo wordt genoegdoening tot de erkende strafdoelen gerekend, en kunnen opvattingen van het slachtoffer bijvoorbeeld voor de oplegging van contact- en locatieverboden van belang zijn, maar zij verwachten niet dat de uitoefening van het adviesrecht door het slachtoffer in belangrijke mate aan een juiste toepassing van het materiële strafrecht zal bijdragen. Het introduceren van een adviesrecht biedt het slachtoffer de mogelijkheid om zijn wensen over de straftoemeting gemotiveerd naar voren te brengen, maar de invoering van het tweefasenproces is daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde. Dit adviesrecht kan ook worden gezien als een sequeel/opvolging van het spreekrecht waarin het slachtoffer eerst mededeling doet van de gevolgen van het strafbaar feit en kenbaar maakt wat hij als passende straf of maatregel ziet. Bezien vanuit de positie van de verdachte heeft de introductie van een adviesrecht voor het slachtoffer vooral nadelen: hij krijgt er een tegenpartij bij (of meer). Wel kan hij door het slachtoffer als getuige op te roepen zijn ondervragingsrecht ten volle benutten. Het belangrijkste voordeel van een adviesrecht is, dat het slachtoffer in ruimere mate dan thans het geval is, in het strafproces kan participeren. De keerzijde daarvan is dat het risico op secundaire victimisatie niet kan worden uitgesloten.

Rechtsvergelijking

Voor een uitgebreide bespreking van de stand van zaken betreffende het tweefasenproces in de onderzochte landen verwijs ik naar het onderzoek (p. 195–282). Ik geef hierna een zeer beknopte samenvatting met enkele conclusies.

België

In België is de introductie van procesvoering in twee fasen in het strafproces uitdrukkelijk aan de orde gesteld in het kader van de discussie over wenselijke grote hervormingen in het strafprocesrecht. Op de voorstellen is echter kritisch gereageerd. Daarbij is gewezen op de mogelijke vertraging en verlenging en daarmee gepaard gaande hogere kosten van de procedure, de vrees dat de splitsing als verdragstechniek wordt gehanteerd door de verdediging, het risico van tegenstrijdigheid en incoherentie in de uitspraken over straf en schuld en dat het moeilijk zou zijn om opnieuw dezelfde rechters bijeen te krijgen. Van verdere uitwerking van invoering van een tweefasenproces is kennelijk afgezien. Ook in relatie tot de bestaande mogelijkheid van het Assisenproces is de voorkeur gegeven aan het behoud van de bestaande eenheid van het strafgeding, waarin de beantwoording van de vraag of de verdachte schuldig aan de feiten wordt geoordeeld is opgedragen aan de jury.

Het slachtoffer ontleent zijn rechtspositie in België vrijwel uitsluitend aan de kwaliteit van burgerlijke partij. Dat is een sterke rechtspositie: het slachtoffer kan als zodanig een strafvordering initiëren, ter terechtzitting mag hij zich uitlaten over de bewijsvraag en zijn vordering, waarover later een beslissing kan worden genomen. Er is veel discussie over het bijna ongelimiteerde recht van het slachtoffer om een strafproces te initiëren; het doorkruist het beleid van het OM, legt een grote claim op beperkte zittingscapaciteit, en er wordt misbruik van gemaakt met het oog op de procespositie in een eventueel later civielrechtelijk proces. Vanuit het perspectief van het slachtoffer is er geen sterke behoefte aan invoering van een tweefasenproces. Het slachtoffer mag zich weliswaar op de terechtzitting niet uitlaten over de op te leggen straf, maar dat hangt voornamelijk samen met de processtructuur waarin de waardering van de feiten is opgedragen aan de jury en de straftoemeting aan de rechter.

Engeland en Wales

Het Engelse strafproces kent een duidelijke tweefasenstructuur. Schuldigverklaring en strafoplegging zijn in het Engelse strafproces dus betrekkelijk sterk gescheiden.

De positie van het slachtoffer is in het Engelse strafprocesrecht in de loop der jaren sterker geworden. In 2001 is het Victim Personal Statement geïntroduceerd, een schriftelijke slachtofferverklaring die aan het strafdossier wordt toegevoegd. Het slachtoffer beschikt niet over een spreekrecht ter zitting. Het slachtoffer heeft op de terechtzitting geen status als procesdeelnemer, behalve indien hij als getuige wordt gehoord en uit dien hoofde kan worden onderworpen aan vrij vergaande ondervraging van de zijde van de verdediging (cross-examination).

Er lijkt een zekere terughoudendheid te zijn om het slachtoffer verdergaande procesrechten te geven. Slachtoffers zijn vrij in wat ze in een VPS willen verklaren, maar met uitingen over de hoogte van de straf houdt het gerecht geen rekening; daarover wordt het slachtoffer vooraf geïnformeerd.



Duitsland

Duitsland kent geen tweefasenstructuur, maar er is wel uitvoerig gediscussieerd over de eventuele invoering daarvan. Argumenten die voor een tweefasenstructuur zijn aangevoerd zijn de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, die bescherming zou verdienen zolang de verdachte nog niet schuldig is bevonden, de onschuldpresumptie, die tot terughoudendheid noopt in de bejegening van de verdachte en de onbevangenheid van de rechter, die bij voorafgaande kennis van slechte persoonseigenschappen en justitiële documentatie, gevaar zou lopen.

Argumenten tegen een tweefasenstructuur zijn onder meer de proceseconomie en de ondeelbaarheid van daad- en daderonderzoek.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw heeft een empirisch onderzoek plaatsgevonden naar een informeel tweefasenproces. Het tweefasenproces leidde tot een intensievere behandeling van de straftoemingsvraag. Wat de veronderstelde nadelen betreft bleek niet dat zwaardere strafzaken langer duurden. In lichtere strafzaken lag dat anders: daar duurden tweefasenprocessen ongeveer een derde langer. Het is in Duitsland uiteindelijk niet tot een tweefasenproces gekomen.

Het slachtoffer kan zich als Nebenkläger aansluiten als het openbaar ministerie vervolging heeft ingesteld, als zelfstandige partij in het strafproces. Als de Nebenkläger tot het proces is toegelaten beschikt hij over omvangrijke rechten, en kan zich derhalve ook uitlaten over bewijs en de straftoemeting. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid niet op grote schaal gebruik gemaakt vanwege het procesrisico en de kosten van de verplichte procesvertegenwoordiging.

Zweden

Het slachtoffer kan in drie hoedanigheden aan het strafproces deelnemen: als private aanklager, als benadeelde partij en als accessoire aanklager. Het slachtoffer is in de regel verplicht om ter terechtzitting te verschijnen, maar mag niet onder ede worden gehoord en hoeft ook geen vragen te beantwoorden. Als accessoire aanklager heeft het slachtoffer globaal gesproken dezelfde rechten als de officier van justitie. Zo mag hij in zijn slotpleidooi ingaan op bewijs en straftoemeting.

Het fenomeen van de weigerende observandi komen tijdens de klinische observatie alleen bij hoge uitzondering voor, omdat het in alle gevallen gaat om bekende of reeds schuldig bevonden observandi. Een andere verklaring is dat verdachten verwachten dat zij beter af zijn met een veroordeling tot een psychiatrische behandeling, mede in verband met de verwachte duur van de TBS van gemiddeld vijf jaar.

Tussenconclusie

Uit de rechtsvergelijking komt naar voren dat het bestaan van het tweefasenproces als zodanig voor het slachtoffer geen wezenlijke voordelen mee brengt. In Engeland en Wales mag hij zich niet uitlaten over het bewijs noch over de straftoemeting. In België wel over het bewijs, maar niet over de straftoemeting. In Duitsland bestaat geen tweefasenproces; in het ongesplitste proces mag hij als Privatklager of Nebenklager vrij veel, maar hij loopt daarbij wel procesrisico. In Zweden (ook zonder formeel tweefasenproces) beschikt hij als accessoire aanklager over ruime bevoegdheden, maar moet hij zich als benadeelde partij alleen bij zijn vordering tot schadevergoeding houden.

4. Waardering uitkomsten onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat invoering van een tweefasenproces in het Nederlandse recht geen noodzakelijke voorwaarde is voor verruiming van de mogelijkheden voor het slachtoffer om zich over meer uit te laten dan waartoe hij nu gerechtigd is. Ik deel deze conclusie.

De uitkomsten van rechtsvergelijking moeten steeds worden gezien tegen de achtergrond van de wettelijke stelsels waarin bepaalde regelingen functioneren. Die stelsels zijn historisch gegroeid binnen de nationale staten en hebben zich ontwikkeld in het kader van de specifieke normen en waarden die in dat land belangrijk werden geacht; zij hebben hun eigen innerlijke coherentie en consistentie. In het algemeen is dan ook niet evident dat voor het slachtoffer gunstige voorzieningen die gelden in het ene land eenvoudig kunnen worden overgenomen in een ander land, zonder dat wordt gekeken naar de implicaties daarvan voor het vigerende stelsel van strafvordering. Juist bij het tweefasenproces zien wij dat de structuur van procesvoering sterk samenhangt met de in een bepaald land gegroeide procestraditie. Ook uit het overzicht van de regelingen in de onderzochte landen blijkt naar mijn oordeel niet dat deze zich – al dan niet in aangepaste vorm – lenen om te worden overgenomen in de Nederlandse strafvordering. Belangrijke indicatie daarbij is dat in België en Duitsland na intensieve discussie ook is afgezien van invoering. Ik kies er derhalve voor de verruiming van de omvang van de verklaringsmogelijkheden van het slachtoffer op de terechtzitting uit te breiden binnen de bestaande structuur van het strafproces. Ik onderschrijf voorts het voorstel van de onderzoekers om een verschil te maken tussen het uitoefenen van het spreekrecht en het uitbrengen van advies-



recht. Daardoor wordt het materieel mogelijk voor het slachtoffer om zich uit laten over beslissingen die de rechter in de strafzaak moet nemen. In geen van de uitgebrachte adviezen wordt een voorkeur uitgesproken voor invoering van het tweefasenproces in het belang van het slachtoffer. Slachtofferhulp Nederland wijst erop dat de onschuldpresumptie ten onrechte ter sprake wordt gebracht als motief voor de invoering van tweefasenproces. Het zou zelfs nadelig zijn als het slachtoffer zich pas na de afsluiting van het feitenonderzoek zou kunnen uitlaten over de schuld van de verdachte en ook daarna pas als 'echt' slachtoffer erkend. In het geval dat de rechter tot een vrijspraak zou komen, bestaat er voor het slachtoffer helemaal geen gelegenheid meer om voordien op de openbare terechtzitting te spreken over de gevolgen van het strafbaar feit.

In het navolgende ga ik in mede naar aanleiding van de in het onderzoek gedane voorstellen en de uitgebrachte adviezen in op de vormgeving van deze verdere versterking van de positie van het slachtoffer.

5. Aanpassing wettelijke regeling

Aan de huidige opzet van de regeling van het onderzoek op de terechtzitting ligt een gesloten stelsel van informanten voor de rechter ten grondslag. Dit zorgt ervoor dat er geen materiaal gebezigd kan worden dat niet op de terechtzitting aan de orde is gesteld, maar waarborgt ook dat de informatie, zoals meegedeeld door getuigen of deskundigen, ter discussie kan worden gesteld en weersproken. Daarmee wordt verzekerd dat de verdachte tijdens het onderzoek op de terechtzitting de gelegenheid krijgt om op al het belastende materiaal dat tegen hem is ingebracht en ter zitting ter sprake is gebracht een reactie te geven. In dat kader beschikt hij over het ondervragingsrecht (artikel 6, derde lid, sub d, EVRM). De enige uitzondering die daarop is gemaakt is de verklaring van het slachtoffer over de gevolgen van het strafbaar feit, omdat die zich niet voor feitelijke weerlegging door de verdediging leent. Bij de eerdere vormgeving van het spreekrecht is veel aandacht besteed om te verzekeren dat het slachtoffer zoveel mogelijk in de gelegenheid werd gesteld zijn eigen verklaring ononderbroken af te leggen en te vrijwaren van intensieve ondervraging. Dat wordt anders als het slachtoffer een voor de verdachte belastende verklaring ten aanzien van de waardering van de feiten of de strafmaat aflegt. Dat vergt een nieuwe aanpassing van de wettelijke regeling. In het navolgende wordt de bestaande positie van het slachtoffer op grond van het geldende recht nader aangegeven en mede aan de hand daarvan bezien hoe de uitbreiding van de positie van het slachtoffer op de terechtzitting verder moet worden ingepast.

Geldend recht

Het slachtoffer kan nu in verschillende hoedanigheden op de terechtzitting figureren. Zijn rechtspositie is afhankelijk van de hoedanigheid waarin hij optreedt.

Minimale variant is: als toeschouwer die niets mag bijdragen en in het onderzoek op de terechtzitting geen formele rol heeft. Slachtoffers krijgen niet de gelegenheid op verklaringen van de verdachte in te gaan. De voorzitter is niet verplicht het slachtoffer het woord te geven en meestal gebeurt dat ook niet. Als de voorzitter hem het woord geeft, moet hij wegens het gesloten stelsel van informanten worden beëdigd als getuige. Dan wordt van hem verlangd dat hij naar waarheid verklaart en is hij verplicht vragen te beantwoorden. Als blijkt dat hij opzettelijk niet naar waarheid verklaart, kan hij wegens meened worden vervolgd.

Iets minder minimale rol als toeschouwer: de voorzitter vraagt of het slachtoffer nog iets toe te lichten heeft op zijn ingediende vordering benadeelde partij. Het slachtoffer wordt niet beëdigd; hij treedt op als eiser in een aan de strafzaak aangehangen civiele procedure. Als de verdediging zijn vordering betwist, richt zij zich tot de voorzitter, die de benadeelde partij nadere vragen kan stellen. Er ontstaat meestal geen dialoog tussen het slachtoffer en de verdachte. De benadeelde partij mag geen getuigen en deskundigen oproepen ter ondersteuning van zijn eis. Hij heeft wel het recht te verzoeken om informatie en documenten als processtuk toe te voegen.

Als het slachtoffer als getuige wordt opgeroepen, neemt hij in die hoedanigheid deel aan het proces. Hij kan niet zelfstandig verklaren, maar moet afwachten wat hem wordt gevraagd. Het maakt verschil of hij door het OM of door de verdediging wordt opgeroepen, vanwege de volgorde van ondervraging. Hij moet het ondervragingsrecht van de verdediging dulden en is verplicht naar waarheid antwoord te geven op de gestelde vragen. Bij weigering kan de rechter tot gijzeling overgaan; bij het afleggen van een verklaring die niet overeenkomt met de waarheid, kan een vervolging wegens meened worden ingesteld. De voorzitter moet erop toezien dat het slachtoffer niet onheus wordt ondervraagd en met respect wordt bejegend.

Ten slotte kan het slachtoffer in de door de wet aangegeven gevallen gebruik maken van zijn (nu nog beperkte) spreekrecht. Hij doet dat voordat de officier van justitie zijn requisitoir heeft gehouden. In de praktijk wordt het spreekrecht ook wel uitgeoefend na het requisitoir. Via de voorzitter mogen de officier van justitie en de verdediging hem vragen stellen, indien zijn verklaring daartoe aanleiding geeft. Hij wordt niet beëdigd en is niet verplicht de vragen te beantwoorden. Het slachtoffer kan zich doen bijstaan door een raadsman of door een ander. Het slachtoffer van spreekrechtwaardige delicten



heeft recht op gratis rechtsbijstand. De rechter behoeft geen rekening te houden met de mededelingen van het slachtoffer. Hij hoeft daarop ook niet te reageren in het vonnis. Het spreekrecht heeft nu betrekking op de gevolgen die het slachtoffer zelf heeft ondervonden. Hij mag niet over de door hem gewenste strafmaat spreken en ook niet over de wijze waarop het vooronderzoek is gevoerd en het bewijs is verzameld.

Uitgangspunten nieuwe regeling

In aansluiting op de grote lijnen die ik reeds aangaf in mijn nota *Rechtdoen aan slachtoffers* (toegezonden bij brief van 22 februari 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 552, 2) en mede gebaseerd op de door de onderzoekers gedane voorstellen voor de vormgeving van de regeling, leg ik aan de door mij voorgestelde regeling de volgende uitgangspunten ten grondslag.

- a) de uitbreiding van het spreekrecht vindt plaats binnen de context van de huidige regeling van het onderzoek op de terechtzitting.
- b) het bestaande spreekrecht kan het best door het slachtoffer zelf op de huidige voet worden uitgeoefend. Uitgangspunt is nog steeds dat hij naar aanleiding van zijn verklaring geen vragen heeft te dulden en dat deze niet voor weerlegging vatbaar is. Het gaat om een verwoording van zijn eigen ervaringen die hij zonder bijstand van slachtofferhulp of een raadsman zelfstandig kan uiten. Kennelijk wordt in de praktijk door de rechter bepaald of het slachtoffer voor of na het requisitoir spreekt. Wijziging van de wet op dit punt in de zin dat uitoefening van het persoonlijke spreekrecht van het slachtoffer ook uitdrukkelijk na het requisitoir mogelijk wordt gemaakt, lijkt vooralsnog niet noodzakelijk. Conceptueel moet de uitoefening van het bestaande spreekrecht worden onderscheiden van de verruiming, omdat daaraan andere processuele gevolgen zijn verbonden.
- c) het slachtoffer blijft procesdeelnemer en wordt geen zelfstandige procespartij. Het vervolgingsmonopolie blijft bij het OM. Dat betekent dat de rol van het slachtoffer tijdens het onderzoek beperkt blijft tot spreekgerechtigde en adviseur op specifiek aangeduide tijdstippen in het onderzoek en niet tot een partij met eigen bevoegdheden om de resultaten van het (voor)onderzoek te beïnvloeden. Hij wordt geen *Nebenklager*.
- d) Aan het toekennen van een adviesrecht aan het slachtoffer is de consequentie verbonden dat naar aanleiding van het uitgebrachte advies, de verdediging gebruik kan maken van haar ondervragingsrecht. Dat leidt tot beëdiging van het slachtoffer als getuige en een verplichting tot antwoorden. In het verlengde daarvan ligt dat het niet gaat om een vrijblijvende uitbreiding van het spreekrecht, maar de introductie van een nieuwe figuur: het slachtoffer als adviseur over de te nemen beslissingen bedoeld in artikel 350 Sv.

Invoering van het adviesrecht

Uitgaande van deze stand van zaken is het niet voldoende om in de wet te regelen dat aan het uitoefenen van het spreekrecht geen enkele beperking meer worden gesteld, opdat het slachtoffer over meer kan spreken dan de gevolgen van het strafbaar feit waardoor hij is getroffen. Eigen aan het afleggen van de huidige verklaring van het slachtoffer is dat het ondervragingsrecht daarop niet van toepassing is, maar dat geldt niet als het gaat om belastende informatie over de bewijsbaarheid van het feit of de hoogte van de opgelegde straf in relatie tot de ernst van het feit. Dat betekent dat aan het uiten van belastende opvattingen over de vragen van artikel 350 Sv: is het tenlastegelegde bewezen (bewijsvraag), het bewezenverklaarde strafbaar (kwalificatie), de verdachte strafbaar (strafuitsluitingsgronden) en kan straf of maatregel worden opgelegd, processuele gevolgen zijn verbonden. Deze houden in dat aan de officier van justitie en de verdediging de gelegenheid moet worden geboden op de mededelingen van het slachtoffer te reageren en deze desgewenst vragen te stellen. Het slachtoffer wordt dan als getuige beëdigd en is verplicht deze vragen naar waarheid te beantwoorden. Er moet derhalve een inhoudelijk onderscheid worden gemaakt tussen het uitoefenen van het spreekrecht op de thans in de wet neergelegde wijze en het vertolken van een opvatting over de beantwoording van de hiervoor bedoelde vragen van artikel 350 Sv. Aan het slachtoffer moet duidelijk zijn op welk moment hij van het spreekrecht (zonder processuele gevolgen) overgaat in het adviesrecht (met mogelijke processuele gevolgen). Ik neem het voorstel van de onderzoekers die hier spreken van een adviesrecht over.

De Raad voor de rechtspraak merkt in zijn advies op dat uit het evaluatieonderzoek niet is gebleken dat slachtoffers behoefte hebben aan het spreken over de kwalificatie en de strafbaarheid van de verdachte. Niettemin zijn er zaken bekend waarin (nabestaanden) van het slachtoffer zich wilden uitlaten over de vraag of de feiten moesten worden gekwalificeerd als moord of doodslag, terwijl ook goed denkbaar is dat een slachtoffer zich wil uitlaten over een beroep op noodweer of noodweerecces. Slachtoffers kunnen er b.v. belang bij hebben om hun eigen rol bij het strafbaar feit toe te lichten, vooral indien van de zijde van de verdediging wordt gewezen op mogelijke medeschuld van het slachtoffer of diens optreden onmiddellijk voorafgaand aan het strafbaar feit. De Raad bepleit niet over te gaan tot een adviesrecht, maar het opheffen van de huidige beperking van het spreekrecht tot de persoonlijke gevolgen van het strafbaar feit.



Hij vindt de nadelen van het adviesrecht aanzienlijk. Het betreft in het bijzonder de vrees voor secundaire victimisatie, omdat het slachtoffer dat van het adviesrecht gebruik maakt, geconfronteerd kan worden met twijfel aan zijn eerder afgelegde verklaring. Secundaire victimisatie zou naar verwachting van de Raad ook kunnen ontstaan doordat met het adviesrecht bij het slachtoffer de suggestie wordt gewekt dat zijn advies ook door de rechter zou moeten worden overgenomen. Indien dat niet gebeurt, zal de rechter moeten uitleggen waarom dat niet het geval is en zo weer teleurstelling teweegbrengen.

De Raad verwacht nadelige gevolgen voor een voortvarende afdoening van zaken indien moet worden beslist op bijzondere verzoeken van het slachtoffer of diens raadsman.

De Raad stelt als alternatief voor een wettelijke basis op te nemen ten behoeve van een uniforme ruimhartige omgang in de praktijk met verklaringen van spreekgerechtigden die verder gaan dan de gevolgen van het strafbaar feit. In de desbetreffende artikelen zou tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de spreekgerechtigde mag spreken over de gevolgen van het strafbaar feit en daaraan gerelateerde onderwerpen, *voor zover het strafproces daardoor niet onnodig wordt belast*. De beoordeling daarvan is aan de voorzitter van de rechtbank vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het onderzoek op de terechtzitting en de orde in de zittingzaal. Ik heb deze suggestie niet overgenomen, omdat niet duidelijk is hoe met dit voorstel een einde komt aan de uiteenlopende ruimte die door de rechters bij de uitoefening van het spreekrecht aan slachtoffers wordt toegekend. Degenen die nu niet ruimhartig zijn, zullen verdere uitweidingen van het slachtoffer al snel een onnodige belasting van het strafproces vinden.

Ook in andere adviezen wordt de vrees uitgesproken voor verdere juridisering van het slachtoffer in het strafproces. In dit verband wordt voorts de vrees voor verdere verruwing en escalatie in de rechtszaal genoemd. Dit laatste gevaar is evenwel in aanzienlijk mindere mate te duchten bij een ingekaderd adviesrecht als het voorgestelde, maar veeleer aanwezig bij een onbelemmerd spreekrecht waar meteen wordt gereageerd op niet te voorziene wendingen en emotionele uitingen van de zijde van het slachtoffer als van de verdachte. Ik zie het toekennen van onbelemmerd spreekrecht niet als een versterking van de positie van het slachtoffer en merk op dat de organisaties die slachtoffers in de praktijk bijstaan deze opvatting delen.

Adviesrecht uit te oefenen door de spreekgerechtigde of zijn raadsman

Het voorstel gaat ervan uit dat het spreekrecht in beginsel door het slachtoffer zelf wordt uitgeoefend. De voorzieningen voor die slachtoffers die zelf niet kunnen of willen spreken zijn onlangs uitgebreid. De onderzoekers stellen zich voor dat aan een door een raadsman verwoord advies over de strafmaat in de regel meer gewicht kan toekomen als dit door een raadsman wordt geplaatst tegen de achtergrond van b.v. strafvorderingsrichtlijnen die in soortgelijke zaken zijn toegepast. Ook zou een raadsman wellicht in staat zijn het gepresenteerde bewijsmateriaal beter te waarderen en daarop vanuit de optiek van het slachtoffer te reageren. Hoewel thans reeds in de wet op de rechtsbijstand (artikel 44) een recht op gratis bijstand is opgenomen voor slachtoffers van ernstige gewelds – en zedenmisdrijven, vind ik het niet wenselijk om de uitoefening van het spreek- en adviesrecht verder te juridificeren. Uit de praktijk blijkt dat slachtoffers zeker niet in alle gevallen gebruik maken van rechtsbijstand op de terechtzitting. Dat is voor de uitoefening van het bestaande spreekrecht ook niet noodzakelijk. Ik meen dat invoering van het adviesrecht niet betekent dat het spreekrecht niet meer door het slachtoffer zelf wordt uitgeoefend. In de rede ligt immers dat slachtoffers het op prijs stellen de kans om op de zitting te spreken zelf te benutten. Het gaat om het weergeven van zijn ervaringen, waarbij het voor de hand ligt dat hij deze zelf het best kan uiten. Hoewel de wet het nu mogelijk maakt dat het slachtoffer dat zich emotioneel niet in staat voelt op de zitting te spreken, vraagt of dit door zijn raadsman of een medewerker van slachtofferhulp kan worden gedaan, is het uitgangspunt toch dat het spreekrecht primair voor het slachtoffer zelf is. In het verlengde daarvan zal hij ook kunnen beslissen over de uitoefening van het adviesrecht, dat hij in het algemeen in aansluiting op het spreekrecht zal willen uitoefenen. Noodzakelijk is dat hij een goede voorbereiding dient te krijgen op de terechtzitting, maar in de praktijk houden de medewerkers van Slachtofferhulp Nederland zich hier reeds mee bezig. Zij helpen slachtoffers met het schrijven van de schriftelijke slachtofferverklaring en bereiden hen desgewenst voor op het spreken op de terechtzitting. In dat kader wijzen zij ook op de bestaande beperkingen. Ook de officier van justitie zal het slachtoffer in het slachtoffergesprek in de regel prepareren op de gang van zaken tijdens de terechtzitting. Het overlaten van het adviesrecht aan de raadsman na het uitoefenen van het spreekrecht zou naar mijn verwachting door veel slachtoffers als een kunstmatige breuk worden ervaren. Ik sluit niet uit dat het advies van een raadsman, gelet op diens kennis op het terrein van de strafrechtspraktijk en de toepassing van strafvorderingsrichtlijnen, toegevoegde waarde kan hebben bij het uitbrengen van het advies, maar ik ben van oordeel dat het aan het slachtoffer zelf kan worden overgelaten of hij gebruik maakt van de diensten van een raadsman. Het laat bovendien onverlet dat het slachtoffer ook naar aanleiding van het door zijn raadsman uitgebrachte advies van dat belastende informatie over de verdachte inhoudt, alsnog op verzoek van de verdediging als



getuige kan worden gehoord. Ik onderken dat het noodzakelijk zal zijn om het slachtoffer goed te informeren over het verschil in rechtspositie dat aan de uitoefening van beide rechten is verbonden. Dat probleem doet zich ook nu al voor indien het slachtoffer optreedt als benadeelde partij. Bij de uitvoering van het wetsvoorstel, indien het door het parlement wordt aanvaard en tot wet verheven, zal aan deze aspecten extra aandacht moeten worden besteed.

Adviesrecht voor of na requisitoir

De onderzoekers stellen voor dit adviesrecht af te splitsen van het uitoefenen van het spreekrecht door het te positioneren na het requisitoir. Zij achten het wenselijk dat aan een advies over de op te leggen straf of maatregel dat door een raadsman van het slachtoffer kan worden uitgebracht, meer gewicht toekomt, mede omdat deze het zou kunnen afzetten tegen wat er gebruikelijk in vergelijkbare zaken wordt opgelegd. Zij benadrukken het belang van het onderscheid tussen de fase van informatieverzameling in het eerste deel van het onderzoek en dat van informatiewaardering die begint met het requisitoir van de officier van justitie. Doordat het advies na het requisitoir wordt uitgebracht verwachten zij dat nadere discussie over de feiten, al dan niet op verzoek van de verdediging, in het algemeen achterwege zal blijven, hoewel deze mogelijkheid ook niet op voorhand kan worden uitgesloten. Zij bepleiten dit onderscheid ook, omdat het uitoefenen van het adviesrecht door de raadsman van het slachtoffer meer diepgang en gewicht kan verkrijgen.

Ik heb dit voorstel evenwel niet overgenomen. Ik vind het meer van belang dat het slachtoffer zelf beslist of hij het adviesrecht in aansluiting op het spreekrecht zelf uitoefent. Als hij besluit een raadsman te vragen om het adviesrecht voor het uit te oefenen, dan is dat op basis van de bestaande regeling mogelijk, maar meer in de rede ligt om het adviesrecht in aansluiting op het spreekrecht zelf uit te oefenen.

Uit de interviews die in het kader van het onderzoek naar het tweefasenproces zijn gehouden, blijkt dat rechters nog wel eens toestaan dat slachtoffers hun spreekrecht na het requisitoir uitoefenen en dat zij geen sterke voorkeur hebben voor een vaste plaats na of voor het requisitoir. Uit de adviezen die zijn uitgebracht, blijkt geen steun voor het uitoefenen van het adviesrecht na het requisitoir. Ik ben dan ook van oordeel dat het beter is vast te houden aan de huidige positionering. Op deze wijze kan het slachtoffer aaneengesloten van zijn spreek- en adviesrecht gebruikmaken en behoeft hij niet te worden onderbroken. Indien het slachtoffer tevoren te kennen geeft geen voorwerp van ondervraging te willen worden, dan zou hij zijn (bestaande) spreekrecht ononderbroken kunnen uitoefenen. Met het voornemen van het slachtoffer zou bij de appointering rekening moeten worden gehouden. In de rede ligt dat de spreekgerechtigde die een kaal advies over de door hem gewenste strafmaat uitbrengt veelal ook niet zal worden ondervraagd. Dat is in overeenstemming met de bestaande praktijk voor zover enkele rechters uitspraken over de strafmaat niet beletten. Niettemin zal het slachtoffer dat op een aanvankelijk gemaakte keuze wil terugkomen (hetzij afzien van spreken, hetzij alsnog willen spreken, hetzij alsnog adviseren), daartoe de gelegenheid moeten krijgen.

Voor- en nadelen van een adviesrecht voor het slachtoffer over bewijs:

Als voordeel zou kunnen gelden dat de rol van het slachtoffer op de terechtzitting bij volledig advies over bewijs en strafmaat wordt versterkt; zijn rol als procesdeelnemer krijgt meer gewicht en groeit naar die van procespartij; hij kan zijn wensen en opvattingen beter tot uitdrukking brengen en de andere actoren binnen het strafproces zullen er rekening mee moeten houden. Dat raakt in de eerste plaats de positie van de verdachte die zich genoodzaakt kan zien een standpunt in te nemen dat zich meer afzet tegen het slachtoffer. Hij zal er in ieder geval meer alert op moeten zijn dat hij afwijkende beweringen over de toedracht van de feiten van het slachtoffer niet zonder meer onweersproken mag laten. Het beleid van het openbaar ministerie is er de afgelopen twintig jaar op gericht geweest dat de officier van justitie er zich rekenschap van geeft dat hij niet alleen namens de maatschappij een passende justitiële reactie op het gedrag van de verdachte en de normschending moet voorstellen, maar dat hij daarbij uitdrukkelijk ook het belang van het individuele slachtoffer moet behartigen. Op de terechtzitting dient hij namens de maatschappij én het slachtoffer te spreken. Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in de motivering van de eis van de op te leggen straf en maatregel en de voorwaarden die daaraan kunnen worden verbonden en in het oordeel over de vraag of de vordering van de benadeelde partij voor toewijzing vatbaar is. Volgens het huidige recht kan het slachtoffer zich alleen uitlaten over de persoonlijke gevolgen van het strafbaar feit en als hij deze grens onverhoopt overschrijdt, mag de rechter daarmee bij zijn besluitvorming geen acht op slaan. In het advies van de NVvR wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid genoemd dat de officier van justitie eveneens de opvatting van het slachtoffer over de door hem gewenste strafmaat op de terechtzitting kan vertolken. Dat is juist, maar de vraag is of dit voldoende recht doet aan de wens van slachtoffers om zich op de terechtzitting (eventueel ten overstaan van de verdachte) zelf te kunnen uitlaten over de strafmaat. Het OM stelt in zijn advies een spreekrecht voor waarbij het slachtoffer mag spreken over wat hem is overkomen, welke gevolgen dat voor hem heeft gehad, de straf die hij daarvoor passend vindt en de wijze waarop hij het strafproces beleeft. Dit kan door aanpassing van het huidige artikel 51e, tweede lid, genoemde gevolgen enuntiatief te verduidelijken. Wel zou de rechter verplicht moeten worden om



in het vonnis afzonderlijk te motiveren op welke wijze rekening is gehouden met de verklaring van de spreekgerechtigde. Het OM ziet dit als een middel om te voorkomen dat er een driepartijenproces zal ontstaan waarin het slachtoffer en de verdachte lijnrecht tegenover elkaar zullen staan. Ik onderschrijf de opvatting van het OM dat een dergelijke ontwikkeling niet wenselijk is, maar meen dat navolging van het voorstel deze ontwikkeling – anders dan een ingekaderd adviesrecht – niet zal kunnen keren. Het strafproces is er nu op ingericht om het slachtoffer een beperkte stem in de rechtszaal te geven. Naarmate het slachtoffer tijdens de berechting een grotere stem krijgt, moet de officier van justitie zijn rol ook aanpassen.

Het geven van een onbelemmerd adviesrecht aan een slachtoffer dat op de terechtzitting aanwezig is, komt op het eerste gezicht tegemoet aan de algemene klacht van slachtoffers dat zij zich in het kader van het huidige strafproces onvoldoende erkend vinden. Het strafproces gaat immers nu primair over de berechting van de verdachte en niet over wat het slachtoffer is aangedaan. Keerzijde is dat als het slachtoffer volledig aan de bewijsvoering of het onderzoek wil deelnemen, hij daarvan ook de consequenties moet dragen en dan als getuige wordt beëdigd. Belastende verklaringen moeten immers door de verdediging kunnen worden betwist, voordat zij door de rechter als bewijsmiddel kunnen worden gebezigd. Als de verklaring van het slachtoffer op de terechtzitting afwijkt van zijn eerdere verklaring afgelegd bij de politie, ligt voor de hand dat de verdediging daarover nadere vragen aan het slachtoffer stelt, waardoor twijfel kan worden gezaaid aan diens geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Dat kan van invloed zijn op de bewijswaardering.

Het strafproces heeft tot doel een passende justitiële reactie te geven op een gedraging van de verdachte. Van deze reactie is een belangrijk onderdeel dat rekening wordt gehouden met het nadeel voor het slachtoffer. Onvermijdelijk is echter dat eerst moet worden vastgesteld of er voldoende grond is voor het geven van de justitiële reactie en welke omvang deze moet hebben. In het strafproces is de rechtbank verantwoordelijk voor een correcte en zorgvuldige bejegening van alle procesdeelnemers. Tegen deze achtergrond acht ik het niet juist om de consequenties van de beslissing van het slachtoffer om van het adviesrecht gebruik te maken geheel voor zijn rekening te laten komen. Ook al wordt het slachtoffer in abstracto voor de aanvang van de terechtzitting op dit risico gewezen, dan zal de ondervraging als getuige in concreto hem toch rauw op het lijf kunnen vallen. Het zal veelal gaan om vragen over verschillen tussen de bij de politie afgelegde verklaring en de verklaring die op de terechtzitting is afgelegd, waarbij de geloofwaardigheid van het slachtoffer en de betrouwbaarheid van diens verklaring aan de orde kan komen. Het is naar mijn oordeel niet altijd gemakkelijk voor het slachtoffer om deze risico's op voorhand goed te schatten. In het voor het slachtoffer ergste geval kan de verdediging bij afwezigheid van overig bewijsmateriaal, zo veel twijfel over zijn verklaring oproepen dat tot een vrijspraak moet worden besloten. Dit kan zich in het bijzonder voordoen in (zeden)zaken, waar het veelal slechts om één belastende verklaring gaat. Ik stel daarom voor mogelijk te maken dat de rechtbank afwijkt van de in de wet vastgelegde volgorde van ondervraging ook als dat op verzoek van de verdediging plaatsvindt. Het slachtoffer of de officier van justitie kunnen daarom vragen.

Mogelijke nadere onderzoekswensen van het slachtoffer

Ten slotte zal de rechter direct worden geconfronteerd met verschillende wensen van het slachtoffer die soms tegengesteld kunnen zijn aan die van de verdachte. Zij zullen ook van invloed zijn op de orde van het onderzoek als het gaat om wensen omtrent aanvullend onderzoek, zoals het horen van getuigen en deskundigen. Het tijdstip waarop deze verzoeken worden gedaan: voor of na requisitoir, is in zoverre niet doorslaggevend, omdat de rechter in alle gevallen op een dergelijk verzoek een inhoudelijke beslissing zal moeten geven. Dat wordt niet anders als het na het requisitoir wordt gedaan. Wel meen ik dat het criterium voor de noodzaak voor nader onderzoek strikter kan zijn als bij verzoeken van de verdediging. De rechtbank mag ervan uitgaan dat het aan de officier van justitie en de verdediging is om te reageren op het gepresenteerde onderzoeksmateriaal en de volledigheid daarvan. Aan de rechtbank komt het definitieve oordeel toe of zij meent dat de zaak voldoende is onderzocht en het onderzoek volledig is geweest. Aan het slachtoffer komt, omdat hij geen procespartij is, geen eigen oordeel toe over de totale omvang van het onderzoek. De rechtbank hoeft niet ieder verzoek van het slachtoffer voor nader onderzoek toe te wijzen als haar dit niet strikt noodzakelijk voorkomt in het belang van de waarheidsvinding. (b.v. verzoeken om persoonsrapportage omdat het slachtoffer een voorkeur heeft voor een andere psychiater dan degene die heeft gerapporteerd over de persoon van de verdachte of een verzoek om onafhankelijk onderzoek naar forensische sporen). Het criterium of nader onderzoek strikt noodzakelijk is in het belang van de waarheidsvinding laat de rechtbank tegen deze achtergrond voldoende ruimte.

Belang van aanwezigheid van het slachtoffer op de terechtzitting

Aan de aanwezigheid van het slachtoffer op de terechtzitting komt een groter gewicht toe met extra inspanningen voor het goed verzenden van de oproeping. Dit noopt tot intensievere planning bij de voorbereiding: rekening moet worden gehouden met de beschikbaarheid van de verdachte en diens raadsman, het slachtoffer en diens raadsman en degene die hem bijstaat in de zin van artikel 51c,



eerste lid, of vertegenwoordigt op grond van artikel 51c, tweede lid. Als hij – al dan niet goed opgeroepen – niet verschijnt, zal in beginsel aanhouding moeten volgen als het belang van een goede rechtsbedeling dat toelaat. Spreekgerechtigden kunnen ook om aanhouding verzoeken als zij weten dat zij niet op de geplande zittingsdatum aanwezig kunnen zijn. In het algemeen verdient de voorkeur dat tijdig contact wordt opgenomen met het slachtoffer over diens aanwezigheid. Datzelfde geldt indien in de voorbereiding blijkt dat het slachtoffer prijs stelt op de aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting. Als de officier van justitie dit in verband met een goede afdoening van de zaak eveneens wenselijk acht, kan hij dit voor de terechtzitting meedelen aan de voorzitter van de rechtbank en de verdediging. De voorzitter kan dit dan meewegen bij de vraag of hij zal gelasten dat de verdachte op de terechtzitting aanwezig moet zijn. Voor een verschijningsplicht van de verdachte acht ik geen termen aanwezig, zoals uiteengezet in mijn brief van 5 oktober 2013, aan de voorzitter van de Tweede Kamer in antwoord op een motie van het lid van de Tweede Kamer, mevrouw Helder (Kamerstukken II 2013/14 33 552, nr. 8).

Mogelijkheden voor rechterlijk ingrijpen

Uit de evaluatie van het spreekrecht blijkt dat rechters de regel dat het slachtoffer zich uitsluitend mag uitlaten over de gevolgen die het strafbaar feit voor hem heeft gehad, in de praktijk niet heel strikt handhaven. De rekkelijkheid van rechters bij het toelaten van een spreekrecht dat de huidige grenzen van de wet overschrijdt, heeft wellicht te maken met de omstandigheid dat zij de uitspraken van het slachtoffer die in dat verband zijn gedaan niet aan enige te nemen beslissing over het onderzoek ten grondslag kunnen leggen. Datzelfde geldt wellicht voor het niet ondervragen van het slachtoffer door de verdediging, omdat zij zich ervan bewust is dat thans formeel geen acht kan worden geslagen op deze mededelingen. Dit wordt wezenlijk anders bij invoering van het adviesrecht. In dat kader zal het slachtoffer mogelijk standpunten innemen die vanwege hun motivering nopen tot het stellen van nadere vragen en respons in het vonnis. Ik teken voorts aan dat voorstelbaar is dat het in de praktijk moeilijk is om een slachtoffer dat zijn emoties inzake de traumatische situatie die hij heeft ondergaan, kenbaar maakt eventueel in combinatie met aanspreken van de verdachte voor zijn daad, te verzoeken zijn verklaring te beperken en af te ronden. Dit blijkt ook uit het advies van de Raad voor de rechtspraak. In het algemeen geldt dat de bejegening van slachtoffers en nabestaanden die begrijpelijkerwijs hevig geëmotioneerd kunnen raken, geen eenvoudige zaak is. In overleg met de Raad zal ik nagaan of op dit terrein nog extra training van rechters nodig is.

De veronderstelling van de (evaluatie)onderzoekers is dat de wettelijke grens ertoe dient dat slachtoffers die echt te ver gaan, tot de orde kunnen worden geroepen. Zij bepleiten daarom – naar mijn oordeel terecht – handhaving van de grens. Ook uit het Groningse onderzoek blijkt de wenselijkheid van het bewaken van de grens van spreek- en adviesrecht door de rechter. Indien de mogelijkheid van aanvullend adviesrecht wordt geopend, is het te meer zinvol om de grens te handhaven. Onmiskenbaar is de taak voor de rechter om de gestelde grenzen te handhaven, hetgeen niet altijd eenvoudig zal zijn.

Handhaving onschuldpresumptie door de strafrechter

In de Tweede Kamer is opgeworpen of het niet extra moeilijk wordt om als rechter empathie ten opzichte van het slachtoffer en diens verklaring te tonen en tegelijkertijd de hand te houden aan de onschuldpresumptie en de orde tijdens de terechtzitting te bewaken. Deze vraag is door de onderzoekers in de gehouden interviews uitvoerig besproken; zij kan evenwel niet simpel ontkennend of bevestigend beantwoord worden. Een substantieel deel van de rechtspractici meent dat het voor de rechter lastig is de onpartijdige rol te combineren met een voldoende empathische houding jegens het slachtoffer. Minder problemen hebben zij met het feit dat de geestesgesteldheid van de verdachte besproken wordt, voordat deze veroordeeld is. Uit onderzoek onder slachtoffers¹ blijkt niet dat het feit dat de verdachte nog niet schuldig was verklaard ten tijde van het uitoefenen van het spreekrecht tot enige onvrede heeft geleid. Slachtofferhulp Nederland bevestigt deze conclusie. Het komt mij voor dat de bestaande wettelijke opdracht dat de rechter zorgt voor een correcte en zorgvuldige bejegening van het slachtoffer op de terechtzitting niet in conflict hoeft te komen met de eveneens wettelijke opdracht van een onpartijdige leiding van het onderzoek, die berust op een eis van behoorlijke procesvoering. Ook in dit opzicht zou invoering van het tweefasenproces geen verbetering voor het slachtoffer inhouden, omdat de schuld van de verdachte weliswaar iets eerder dan nu wordt vastgesteld, maar tot die tijd zal het slachtoffer op de terechtzitting moeten worden bejegend als het vermeende slachtoffer of degene die stelt slachtoffer te zijn. Dit is ook een van de belangrijkste bezwaren die prof. M. Groenhuijsen noemt tegen het tweefasenproces.

¹ Lens, Pemberton en Groenhuijsen, 2010



6. Uitbreiding van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven

In het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' (29 oktober 2012) is opgenomen dat de reikwijdte van het Schadefonds geweldsmisdrijven wordt uitgebreid met onder meer dood door schuld bij ernstige verkeersovertredingen. Ter uitvoering hiervan is onderdeel A opgenomen.

Het is wenselijk dat nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstige verkeersovertreding zijn komen te overlijden, in aanmerking kunnen komen voor een uitkering uit het schadefonds. Het toekennen van een zodanige uitkering is thans niet mogelijk omdat het schadefonds slechts mag uitkeren voor opzettelijk begane misdrijven. Het complex aan gevolgen is echter voor nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstig verkeersmisdrijf zijn komen te overlijden zeer vergelijkbaar met de gevolgen voor nabestaanden van slachtoffers van geweldsmisdrijven. Door toekenning uit het schadefonds mogelijk te maken, wordt het leed dat deze nabestaanden is aangedaan erkend en kunnen zij, net als nabestaanden van geweldslachtoffers, bijvoorbeeld een tegemoetkoming ontvangen voor de geleden affectieschade. Dat is thans voor hen nog niet langs andere weg mogelijk. Met affectieschade wordt de immateriële schade bedoeld, die bestaat uit het verdriet dat wordt veroorzaakt door het overlijden van een naaste als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is. De uitbreiding beperkt zich tot nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstige verkeersovertreding zijn komen te overlijden en heeft geen betrekking op andere slachtoffers van verkeersmisdrijven. De schade van slachtoffers van een verkeersmisdrijf wordt in het algemeen vergoed door de dader en/of de verzekering. Indien er geen aanwijsbare dader is kan het Waarborgfonds motorvoertuigen de schade-uitkering overnemen.

Het Schadefonds geweldsmisdrijven (SGM) en het Fonds Slachtofferhulp juichen de voorgenomen uitbreiding toe. Wel vragen zij of de mogelijke toekenning voorgesteld in onderdeel A van dit artikel beperkt blijft tot nabestaanden van verkeersdeelnemers die als gevolg van het misdrijf van artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht om het leven zijn gekomen. Zij menen dat ook nabestaanden van slachtoffers van dood door schuld buiten verkeerssituaties voor een uitkering in aanmerking zouden moeten kunnen komen, met dien verstande dat het SGM aantekent dat van een dergelijke uitbreiding de financiële en organisatorische consequenties thans niet zijn voorzien.

Hoewel ik zeker begrip en sympathie kan opbrengen voor het standpunt neergelegd in deze twee adviezen, moet ik gelet op de huidige druk op de begroting van mijn ministerie, voorshands kiezen voor een strikte uitvoering van het Regeerakkoord op dit punt.

Het Fonds Slachtofferhulp bepleit voorts een voorziening voor het invoeren van de mogelijkheid om personen civiel aansprakelijk te stellen voor geleden affectieschade. In antwoord daarop kan ik meedelen dat het voorontwerp tot aanpassing van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering om de vergoeding van schade door letsel en overlijden te verruimen, wordt nog vóór het voorjaar van 2014 in consultatie gegeven. Dit voorstel voorziet erin dat naast van een overleden slachtoffer of van een slachtoffer met ernstig en blijvend letsel zich tot de civiele rechter kunnen wenden voor vergoeding van zogenoemde affectieschade. Ook voorziet dit voorontwerp erin dat deze naasten zich in een strafprocedure kunnen voegen ter zake van deze vordering.

Op deze wijze wil ik ervoor zorgen dat aan nabestaanden in het algemeen meer genoegdoening kan worden gegeven dan nu volgens geldend recht mogelijk is, maar dat die in het bijzonder afkomstig is van degene die het strafbaar feit heeft begaan.

In de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en het Schadefonds geweldsmisdrijven wordt de wenselijkheid van aanpassing van artikel 6, vierde lid, bepleit waar het gaat om het verhalen van door het SGM uitgekeerde bedragen aan slachtoffers van veroordeelden voor strafbare feiten aan wie een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.

In zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel wijst het schadefonds op het volgende.

In de praktijk houden rechters bij de beoordeling van de vordering benadeelde partij en het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel soms rekening met een uitkering van het SGM die is gedaan op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wet SGM. Deze uitkering staat in beginsel los van de omvang van de betalingsverplichting van de dader en wordt primair gedaan om het slachtoffer te helpen in afwachting van een beslissing van de strafrechter over de vordering van het slachtoffer op de dader of een beslissing van de civiele rechter op een schadeclaim. De uitkering van het SGM is ook geen echte schadevergoeding, maar meer een tegemoetkoming in de schade, die de aansprakelijkheid van de dader voor de onrechtmatige daad die hij jegens het slachtoffer pleegde, niet opheft. Geldend recht is dat de Staat in de rechten van het slachtoffer treedt voor zover aan hem al een uitkering is verstrekt door het schadefonds (artikel 6, vierde lid Wet SGM). Als de rechter het door het SGM uitgekeerde bedrag in mindering brengt op de toekenning van de vordering benadeelde partij en de schadevergoedingsmaatregel, is er geen grondslag meer voor het CJIB om het gehele schadebedrag in het kader van de inning van de schadevergoedingsmaatregel op te halen. Dit laat onverlet dat het SGM op grond van artikel 6, vierde lid, na de uitkering een eigen vorderingsrecht heeft verkregen op de dader. Praktijk is dat het SGM nooit zelf verhaalt op de dader en ook geen geld terugvordert van het slachtoffer.

Tegen deze achtergrond stelt het SGM voor om het slachtoffer zijn vorderingsrecht op de dader te laten behouden als hij een uitkering van het schadefonds krijgt, maar daarbij gehouden is betalingen



van de dader in het kader van de schadevergoeding terug te betalen aan het schadefonds.

Ik deel de opvatting van het SGM dat het onwenselijk is dat de vordering voor een lager bedrag dan de aangerichte schade wordt toegewezen en het bedrag van de schadevergoedingsmaatregel lager wordt vastgesteld, omdat de veroordeelde het hele bedrag van de schade moet vergoeden. Duidelijk is ook dat het slachtoffer geen recht heeft op betaling van het hele bedrag van de schade door de dader én een uitkering van het schadefonds als tegemoetkoming in die schade.

Het nadeel van dit voorstel is dat de staat afhankelijk is van de berichtgeving van het slachtoffer, en er bovendien niet voor kan zorgen dat het door het SGM uitgekeerde geld bij de veroordeelde of bij het slachtoffer wordt teruggehaald. Voorstelbaar is dat dit zowel voor het schadefonds als het slachtoffer onaangenaam is, en de praktijk wijst uit dat dit ook niet gebeurt.

Het meest praktisch is daarom dat het SGM meteen na uitkering aan het slachtoffer daarvan melding maakt aan het OM en het CJIB. Het OM kan bij zijn opvatting over de toewijzing van de vordering ook te kennen geven dat de rechter bij de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel de uitkering van het SGM niet in mindering moet brengen op de vordering. Alleen als de rechter de schadevergoedingsmaatregel oplegt voor het gehele bedrag van de schade, kan het CJIB ook dit hele bedrag innen; daarna vindt verdeling plaats met het slachtoffer voor het bedrag van de schade minus de reeds ontvangen uitkering en met het SGM dat reeds een uitkering deed.

Tegen deze achtergrond is het beter dat de rechter bij de beslissing over de vordering benadeelde partij en de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel geen rekening houdt met de uitkering van het SGM, omdat dit geen invloed heeft op de omvang van de vordering van het slachtoffer op de dader. Het CJIB kan dan namens de Staat het opgehaalde bedrag verdelen tussen het slachtoffer wiens schade nog niet geheel was vergoed en het SGM dat al een uitkering heeft gedaan.

Voordeel van het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel voor het gehele bedrag is voorts dat de Staat beschikt over een arsenaal van maatregelen om het geld bij de dader op te halen en vervolgens aan het slachtoffer kan uitbetalen wat hem daadwerkelijk toekomt. Het slachtoffer hoeft dan niets te doen en behoeft ook geen contact op te nemen met het SGM of het CJIB. Wel moet het SGM de uitkering melden aan het CJIB; bij de verdere inning moet het CJIB erop letten dat slechts het resterende deel terug gaat naar het slachtoffer en het ander deel naar het SGM.

In aanvulling hierop kan nog worden bevorderd dat ook in andere situaties het bestaande regresrecht van het SGM op de dader wordt uitgeoefend door het CJIB. Het CJIB treedt dan op niet ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een maatregel, maar als waarnemer van de belangen van het SGM. Ik lees deze bepaling zo dat het regresrecht bestaat, ongeacht of en zo ja tegen welk bedrag de vordering van het slachtoffer op de dader door de rechter is toegewezen. In het geval dat iemand niet onherroepelijk wordt veroordeeld tot een straf, bestaat de mogelijkheid dat het ten laste gelegde wel bewezen wordt verklaard, maar een strafuitsluitingsgrond wordt aangenomen (psychische overmacht), een ontslag van rechtsvervolging wordt gegeven met de maatregel van opname in een psychiatrisch ziekenhuis, dan wel een tbs-maatregel al dan niet met dwangverpleging wordt opgelegd. In al die gevallen bestaat er geen twijfel over dat de verdachte de schade bij het slachtoffer heeft veroorzaakt. Het is bovendien niet ondenkbaar dat iemand met een geestelijke stoornis wel over vermogen beschikt. Vorig jaar is de wet zo aangepast dat ook in de gevallen waarin tbs of opname in een psychiatrische ziekenhuis was uitgesproken, het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel mogelijk werd. Met de tenuitvoerlegging van schadevergoedingsmaatregelen is het CJIB belast. Het bijzondere bij het Schadefonds geweldsmisdrijven is dat men uitkeert in een stadium waarin nog geen zekerheid bestaat over de vraag of en tegen wie vervolging wordt ingesteld. Het schadefonds heeft inmiddels een praktijk opgebouwd waarin het kennelijk afziet van regres in gevallen waarin alsnog een verdachte bekend wordt. Door te laten staan dat de Staat regres kan nemen kan het CJIB bezien of terugvordering in de hierboven genoemde mogelijk is. Als het OM evenwel tot een sepot besluit omdat de zaak niet voldoende bewijsbaar, dan is er ook geen grondslag voor terugvordering door het CJIB. Als het SGM dan een uitkering aan het slachtoffer heeft gedaan, lijkt verhaal op de verdachte niet irreal. Het voordeel is dat het slachtoffer zijn uitkering krijgt en zich over verhaal niet hoeft te bekommeren, maar dat kan het SGM (ondersteund door het CJIB) wel.

Het voorgaande leidt mij ertoe geen wijziging van de wet SGM voor te stellen, maar te bevorderen dat zo snel mogelijk communicatie tot stand komt tussen het SGM, het OM en het CJIB. Het openbaar ministerie en de zittende magistratuur zullen op de hoogte kunnen worden gesteld van deze informatie-uitwisseling en het doel daarvan: namelijk te voorkomen dat bij het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel rekening wordt gehouden met de uitkering van het schadefonds. Desgeraden zal aan het OM worden verzocht in voorkomend geval te opponeren tegen een dergelijke verlaging van het in de strafzaak toe te kennen bedrag.

7. Financiële paragraaf en administratieve lasten

Financiële consequenties van de aanvulling van het spreekrecht

Op dit moment maken naar schatting jaarlijks zo'n 250 slachtoffers gebruik van het spreekrecht. Uitbreiding van het spreekrecht met de mogelijkheid om te spreken over de strafmaat en het bewijs zal naar verwachting leiden tot een dermate beperkte toename van het aantal sprekers dat de extra



inspanningen gericht op de informatievoorziening aan en bejegening van deze slachtoffers binnen de huidige financiële kaders zullen kunnen worden opgevangen.

Financiële consequenties van de uitbreiding van het schadefonds

Om inzicht te krijgen in de omvang van deze specifieke groep nabestaanden en op de (financiële) consequenties van uitbreiding van de reikwijdte van de wet met deze groep, is een inventarisatie gemaakt op basis van een aantal scenario's. Uitgaande van een realistisch midden-scenario schatten de onderzoekers het aantal gevallen van dood door schuld in het verkeer per jaar op zo'n 195 gevallen. Niet in alle gevallen zal een beroep worden gedaan op het schadefonds, omdat bijvoorbeeld de verzekering de geleden schade vergoedt. In het scenario wordt uitgegaan van zo'n 50 tot 100 zaken waarin nabestaanden een beroep doen op het schadefonds. De kosten voor deze maatregel voor deze groep worden daarmee ingeschat op ongeveer 1 miljoen tot 1,5 miljoen euro. Verwacht wordt dat enkel voor de zogenaamde affectieschade een beroep op het schadefonds zal worden gedaan, omdat de overige schade over het algemeen door de verzekeraars wordt gedekt. De ingeschatte 50 tot 100 extra uitkeringen, waartoe deze verruiming zal leiden, worden aanvullend gefinancierd uit het reguliere budget dat beschikbaar is voor uitkeringen uit het schadefonds. Binnen het reguliere budget is ruimte voor maximaal 100 extra gevallen.

Die ruimte is ontstaan doordat de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven van 1 januari 2012, gericht op de uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en de verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, minder budgettair effect heeft gehad dan eerder werd geschat. Het aantal aanvragen is na deze wetswijziging minder gestegen dan voorzien. Het uitblijven van een stijging van het aantal uitkeringen kan mogelijk mede worden verklaard door de verruiming van het voegingscriterium en de daarmee samenhangende voorschotregeling, waardoor minder geld vanuit het schadefonds hoeft te worden uitgekeerd.

De extra (werk)lasten voor het schadefonds zijn gering.

Voor de invoering van de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven is derhalve geen aanpassing van het bestaande budget voor het schadefonds noodzakelijk.

Administratieve lasten

Uit het onderhavige voorstel vloeien geen nieuwe administratieve lasten voort voor de burger en evenmin voor de politie.

8. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A–F

Voor de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling neergelegd in de aangevulde artikelen 51e en 302 verwijs ik naar hoofdstuk 5.

Onderdeel A:

Door de algemene toevoeging in het eerste lid, dat slachtoffer en andere spreekgerechtigden zich zelf moeten aanmelden bij het openbaar ministerie met het oog op een tijdige oproeping voor de terechtzitting, worden soortgelijke bepalingen in het tweede en derde lid overbodig. In het kader van de noodzakelijke voorlichting zal Slachtofferhulp Nederland, de politie en het OM informatie verstrekken over de bestaande mogelijkheden, maar de beslissing om het spreekrecht uit te oefenen en op welke wijze is aan degene aan wie het recht is toegekend. Gelet op de vergrote kring van spreekgerechtigden, mag van hen worden verlangd dat hij deze wens tijdig kenbaar maakt met verstrekking van juiste adresgegevens ten einde deugdelijk te kunnen worden opgeroepen. Van het OM moet worden gevergd dat bij deze oproepingen extra diligentie wordt betracht, opdat tevoren duidelijk is of het om een zitting waarop het spreekrecht daadwerkelijk kan worden uitgeoefend of b.v. om een pro forma of regiezitting, waaraan de inhoudelijke behandeling van de zaak niet wordt toegekomen.

Onderdeel B

Dit artikel bevat het complement van artikel 51e: aan de spreekgerechtigde die kennis heeft gegeven van zijn voornemen wordt door het openbaar ministerie een oproeping verzonden. Het betreft hier een specificatie van de algemene informatieplicht van de officier van justitie over relevante tijdstippen in de procedure: artikel 51a, derde lid, waarin wordt verwezen naar mededeling van het tijdstip van de terechtzitting. Gelet op de grotere kring van nabestaanden voor wie tot het uitoefenen van het spreekrecht mogelijk is gemaakt, is het voor het openbaar ministerie in de praktijk zonder nadere



indicatie ondoenlijk om de namen en adresgegevens van hen te achterhalen en tijdig de noodzakelijke mededelingen te verstrekken.

Onderdeel H

In het kader van de versterking van de positie van het slachtoffer stel ik voor om een uitbreiding van de motiveringsplicht op te nemen. Het ligt in de rede dat naarmate de spreekgerechtigde zich meer moeite getroost om de rechter inhoudelijk te adviseren, hij daarop antwoord krijgt in het vonnis. Wel moet het gaan om een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt. Volgens geldend recht behoeft de rechter in het vonnis niet te responderen op mededelingen van de spreekgerechtigde over de gevolgen van het strafbaar feit. Hierin komt geen wijziging. Indien de spreekgerechtigde zich evenwel gemotiveerd heeft uitgelaten over de bewijsbaarheid en de kwalificatie van het feit, ligt een antwoord daarop in het vonnis voor de hand. Indien de spreekgerechtigde zich beperkt tot een algemeen en niet onderbouwd advies over de strafmaat, zal de gebruikelijke strafmotivering toereikend zijn in combinatie met de vaststelling in het proces-verbaal dat de spreekgerechtigde zijn verklaring heeft afgelegd. In de memorie van toelichting van het initiatiefvoorstel over invoering van het spreekrecht is opgenomen dat het niet de bedoeling was om in het vonnis naar de verklaring van de spreekgerechtigde te verwijzen. In de praktijk gebeurt dat wel eens in het kader van een strafmaatmotivering. De Hoge Raad heeft dit niet expliciet verboden. Door het opnemen van een aanvullende motiverings-verplichting krijgt de bestaande praktijk een wettelijke basis.

Artikel II

Onderdeel A en B

Voor de bespreking van de voorgenomen uitbreiding van de mogelijkheid tot uitkering door het Schadefonds geweldsmisdrijven (onderdeel A) verwijs ik naar de toelichting in hoofdstuk 7. Voorts is als knelpunt gebleken dat de indieningstermijn van drie jaar na het plegen van het feit voor een verzoek bij het Schadefonds soms te kort blijkt te zijn. In de praktijk pleegt het schadefonds zich bij termijn overschrijding zich soepel op te stellen, maar feit is dat de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in artikel 7 slechts in een beperkte hardheidsclausule voorziet. Met de wijziging in onderdeel B wordt dit knelpunt weggenomen.

Het SGM vraagt in zijn advies om een aanpassing van artikel 6, vierde lid, van de Wet SGM. Dit punt is eveneens in hoofdstuk 7 van deze toelichting besproken.

Artikel III

Inwerkingtreding bij koninklijk besluit is nodig vanwege de afstemming met de uitvoeringsorganen, aan wie een redelijke termijn voor voorbereiding voor toepassing van de nieuwe bepalingen moet worden gegund.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,