

Vergaderjaar 2014–2015

34 082

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

Nr. 3

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. Dit wetsvoorstel beoogt nu ook de omvang van het spreekrecht te verruimen.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de bestaande belemmering dat alleen mag worden gesproken over de gevolgen die het slachtoffer of de nabestaande zelf heeft ondervonden op te heffen. Onbelemmerd spreekrecht heeft tot gevolg dat aan het slachtoffer geen beperkingen worden opgelegd over hetgeen hij in het kader van de strafzaak aan de orde wil stellen. De thans bestaande feitelijke situatie dat het slachtoffer

dat in het kader van de uitoefening van het spreekrecht een belastende verklaring aflegt op vordering van de officier van justitie, verzoek van de verdediging of ambtshalve door de rechtbank als getuige kan worden beëdigd, blijft evenwel gehandhaafd.

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 verkeersovertradingen. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het streven van het kabinet om de positie van het slachtoffer tijdens het strafproces (de uitbreiding van het spreekrecht) en de mogelijkheden tot toekenning van een tegemoetkoming aan nabestaanden van een verkeersmisdrijf (wijziging van de wet schadefonds geweldsmisdrijven) te versterken.

Tenslotte wordt in deze toelichting voldaan aan de toezegging gedaan in mijn brief van 3 september 2013, om in deze toelichting in te gaan op de voors- en tegens van het invoeren van het tweefasenproces (Kamerstukken II 2013/14 33 400 VI, nr. 120). Bij gelegenheid van de mondelinge behandeling over de eerdere uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden had ik aangegeven dat ik dit onderzoek zou initiëren en dat ik na voltooiing zou ingaan op de resultaten. Door een aantal woordvoerders werd destijds geopperd dat de invoering van het tweefasenproces een oplossing zou betekenen voor enkele problemen die samenhangen met de uitbreiding van de omvang van het spreekrecht. Gelet op de ruimere betekenis die dit onderzoek in het kader van de strafvordering toekomt, behandel ik dit eerst en ga daarna nader in op de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel.

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 bewijsbaarheid en de kwalificatie 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 spreekgerechtigden 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 ontkenkende 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 bewezenverklaarde 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 reclasering) 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 ontkenkende 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. De conclusies van dit onderzoek met betrekking tot de weigerende observandi en de rapportage over ontkenkende verdachten zijn, zoals aangekondigd, in ander verband besproken en ter kennis van de Tweede Kamer worden gebracht.

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 in kaart gebracht, te weten België, Engeland en Wales, Duitsland en Zweden.

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 dat 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 informatiegaring 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 informatiegaring 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 sequel/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 vertragingstechniek 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 straftoemetingvraag. 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 Privatklaager 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 ook 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.

In de versie van het wetsvoorstel dat aan de Raad van State voor advies is aangeboden heb ik het voorstel van de onderzoekers om een verschil te maken tussen het uitoefenen van het spreekrecht en het uitbrengen van adviesrecht onderschreven. De ingekomen reacties en het advies van de Afdeling advisering hebben aanleiding gegeven tot heroverweging van dit voorstel. In het navolgende ga ik in op de wijziging in de vormgeving van de 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 op het gesloten stelsel van informanten is gemaakt, wordt gevormd door 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. In het navolgende wordt de positie van het slachtoffer op grond van het geldende recht nader beschreven in de verschillende varianten en rollen waarin het slachtoffer nu kan optreden.

Vervolgens worden de reacties weergegeven die zijn ingezonden naar aanleiding van een eerdere versie van het wetsvoorstel, zoals dit in consultatie is gegeven, met de consequenties die ik daaraan wil verbinden. Daarna wordt kort aangegeven op welke uitgangspunten de thans voorgestelde regeling berust en wordt ingegaan op de wijze waarop de uitbreiding van het spreekrecht in het onderhavige voorstel is omschreven.

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. De voorzitter is niet verplicht hem het woord te geven en meestal gebeurt dat ook niet.

Slachtoffers krijgen niet de gelegenheid op verklaringen van de verdachte in te gaan. Als de voorzitter hem het woord geeft, moet het slachtoffer wegen het gesloten stelsel van informantanten worden beëdigd als getuige. Van hem wordt verlangd dat hij naar waarheid verklaart. Hij is verplicht vragen te beantwoorden. Als blijkt dat hij opzettelijk niet naar waarheid verklaart, kan hij wegens meened worden vervolgd.

Iets minder minimale rol: 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. 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. Het slachtoffer van zeden en geweldsmisdrijven heeft gratis rechtsbijstand (artikel 44, vierde lid, Wet op de rechtsbijstand). Deze valt voor een overgroot deel samen met de misdrijven waarvoor spreekrecht is toegekend. 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. Als hij de in de wet gestelde grens overschrijdt en belastend verklaart, kan hij als getuige worden beëdigd. Zie ook het arrest van de Hoge Raad van

8 juli 2014 (ECLI:NL:HR:2014:169), waarbij de Hoge Raad voorop stelt 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 deze zaak 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 geen, dan wel zeer gering gewicht aan die verklaring heeft toegekend, was er onvoldoende belang om in dit concrete geval te casseren.

Ingekomen reacties¹

Desgevraagd zijn adviezen ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Korps Nationale Politie, Slachtofferhulp Nederland, Fonds slachtofferhulp en het Schadefonds geweldsmisdrijven. In het kader van internetconsultatie zijn 10 reacties ontvangen, die evenwel niet tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting hebben geleid. Het merendeel van de internetreacties was afkomstig van particulieren die konden instemmen met het wetsvoorstel. Ook de Vereniging Ouders van een Vermoord Kind liet weten dat zij met het wetsvoorstel kon instemmen.

Uit de adviezen bleek met uitzondering van Slachtofferhulp Nederland en de hiervoor genoemde Vereniging die het adviesrecht voluit steunen, dat het voorgestelde adviesrecht werd afgewezen, zij het om uiteenlopende redenen. Het Schadefonds geweldsmisdrijven liet zich slechts uit over de wijzigingen voorgesteld in Artikel II die op het terrein van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven liggen. In hoofdstuk 5 zal ik nader inhoudelijk ingaan op de thans door mij voorgestelde aanpassing van de wettelijke regeling van het spreekrecht.

Onder de noemer van een afwijzing van de invoering van het adviesrecht zijn in de adviezen verschillende suggesties voor een min of meer beperkte uitbreiding van het bestaande spreekrecht gedaan. Het door de Raad voor de rechtspraak voorgestelde alternatief is: het opnemen van een wettelijke basis voor een uniforme ruimhartige omgang in de praktijk met verklaringen van spreekgerechtigden die verder gaan dan het aangeven van 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. De opvatting van de Raad voor de rechtspraak ligt zoals hiervoor is aangegeven, reeds in de bestaande wettelijke regeling van het onderzoek op de terechtzitting besloten, en sluit nog het meest aan de wettelijke regeling die ik nu voorstel, met dien verstande dat de uitdrukkelijke bevoegdheid van de rechter om in te grijpen in het wetboek geen nadere specificatie behoeft, maar reeds voortvloeit uit de bestaande systematiek in de wettelijke regeling.

De Nederlandse vereniging van rechtspraak stelt voor dat het slachtoffer zijn opvatting over in het bijzonder de strafmaat deponeert bij de officier van justitie in het kader van het slachtoffergesprek en dat de officier van justitie dan tijdens de terechtzitting bij gelegenheid van het requisitoir die opvatting weergeeft. Hij kan dan ook aangeven hoe deze wens bij zijn

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

strafeis heeft meegewogen. Ik teken hierbij aan dat dit wellicht bijdraagt aan meer invloed van het slachtoffer op de uitkomst van de beslissing in de strafzaak tegen de verdachte, maar geen bijdrage levert aan de verruiming van de mogelijkheden voor het slachtoffer om zich op de terechtzitting te uiten. Daarom meen ik dat het onderhavige voorstel leidt tot een duidelijker en zichtbare verbetering van de positie van het slachtoffer op de terechtzitting.

Het College van procureurs-generaal stelt 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, 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. De Afdeling advisering geeft in overweging deze suggestie nader te bezien. Voor het opnemen van een extra motiveringsplicht zie ik tegen deze achtergrond geen aanleiding. Naarmate de mogelijkheden voor het slachtoffer om zijn gehele zienswijze op de concrete strafzaak op de zitting aan de orde te stellen worden verruimd, zie ik geen reden om de rechter te verplichten daarop in het vonnis afzonderlijk in te gaan. Ik wijs erop dat de Raad voor de rechtspraak voor het onderdeel van het eerdere voorstel dat de een preciezere motiveringsplicht voor de rechter bevatte, een belasting van een half uur extra per zaak becijferde. Met een reactie op een minder omlijnde slachtofferverklaring zal redelijkerwijs zeker niet minder tijd gemoeid zijn en dat lijkt mij disproportioneel.

De Nederlandse orde van advocaten (NOVA) stelt voor bij onvoorwaardelijke verruiming van het bestaande spreekrecht over te gaan tot het standaard beëdiggen van slachtoffers als getuige aan het begin van de terechtzitting. De NOVA wil niet dat het slachtoffer de gelegenheid krijgt om zich uit te laten over de straftoemeting. Met de door de NOVA voorgestane werkwijze wordt afstand genomen van de oorspronkelijke opzet van de toekenning van het spreekrecht, dat ervoor bedoeld was om het slachtoffer – los van de specifieke eis van beëdiging – in staat te stellen zijn ervaringen op de zitting kenbaar te maken. Voor een zodanig ingrijpende wijziging zie ik thans geen noodzaak, ook omdat dit geen verbetering van de positie van het slachtoffer inhoudt.

Slachtofferhulp Nederland ziet het adviesrecht als een belangrijk onderdeel van een verdere verbetering van de positie van het slachtoffer in het strafproces, omdat hij de gelegenheid krijgt zelf zijn belangen te bepleiten. Slachtofferhulp is het eens met het uitgangspunt dat het slachtoffer niet meer aan de huidige beperking dat hij alleen over de persoonlijke gevolgen van het strafbaar feit, wordt gebonden.

Aanpassing van de voorgestelde regeling

Zoals ik in het Nader rapport over het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en hiervoor uiteengezet heb, zie ik in de uitgebrachte adviezen aanleiding om af te zien van het voorstel tot invoering van het adviesrecht. Uit het onderzoek van prof. mr. dr. B.F. Keulen en zijn onderzoeksgroep, en hun grondige analyse van de verschillende rollen en hoedanigheden waarin het slachtoffer tijdens de strafrechtelijke procedure kan optreden, 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 van de Raad van State en het overgrote merendeel van de uitgebrachte adviezen maken echter duidelijk dat het onderscheid tussen het adviesrecht en het uitgebreide spreekrecht, in de praktijk vaak niet goed is aan te brengen en als te juridisch en formeel wordt ervaren. Ik moet voorts vaststellen dat de door de adviesorganen geopperde mogelijkheden elkaar niet alleen niet

overlappen, maar ook onderling tegenstrijdig zijn (niet of wel over de strafmaat, niet of wel beëdiging, al dan niet responsieplicht) evenmin op een gemeenschappelijk draagvlak kunnen rekenen.

Tegen deze achtergrond lijkt het mij niet zinvol in de huidige situatie de praktijk met deze nieuwe figuur voor welke klaarblijkelijk weinig animo 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 sluit ik aan 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 en er sprake is van een belastende verklaring gebaseerd op feiten, zal de rechter een beslissing moeten nemen over het zonder meer accepteren van de afgelegde verklaring van het slachtoffer of over gaan tot beëdiging van het slachtoffer als getuige. De rechter doet dat op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de orde in de zittingzaal neergelegd in artikel 272, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. 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 hem als zodanig vragen te stellen.

De grens tussen het afleggen van een belastende verklaring: een verklaring waarin op grond van feiten een mening wordt gegeven die relevant is voor de beantwoording van de vragen van artikel 348–350 en tussen overige meningen die bij het uitoefenen van het spreekrecht worden geuit, is niet op voorhand te trekken. De beslissing over de vraag of het slachtoffer wel of niet als getuige zal moeten worden beëdigd, is aan de rechter opgedragen. Tegen het criterium van de vragen van artikel 348–350 is tijdens de consultatie uit verschillende hoek bezwaar gemaakt (onnodige juridisering, niet begrijpelijk voor het slachtoffer). De Hoge Raad heeft dit in zijn hiervoor genoemde laatste arrest uit juli 2014 zo uitgelegd dat belastende verklaringen van het slachtoffer die in het kader van het spreekrecht worden afgelegd niet zonder meer aan de rechterlijke beslissing op basis van de artikelen 348–350 ten grondslag worden gelegd. Dit blijft een belangrijk oriëntatiepunt voor de beslissing die de rechter op de terechtzitting moet nemen. Deze zal tegen de achtergrond van het aanwezige materiaal moeten beoordelen of een verzoek tot ondervraging moet worden toegewezen. Als het gaat om een enkele ontkenning van de juistheid van de verklaring van de verdachte of een hartenkreet dat een zware gevangenisstraf op zijn plaats is, ligt toewijzing van een verzoek tot ondervraging niet voor de hand. Indien een slachtoffer evenwel een met feiten onderbouwd standpunt weergeeft over de bewezenverklaring of op te leggen straf, zal vanwege het belastende karakter van een dergelijke verklaring beëdiging als getuige wel aangegeven zijn.

In artikel 51e, tweede lid, is het spreekrecht nu zo omschreven dat het slachtoffer een verklaring kan afleggen. Daarmee zijn de belemmeringen bij de uitoefening van het spreekrecht die blijkens het evaluatieonderzoek van Pemberton en Groenhuijsen door slachtoffers werden ervaren, weggenomen. In de praktijk zal het niet altijd eenvoudig zijn 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. Deze mogelijkheden laat ik echter over aan de rechter in de

concrete zaak. In overleg met de Raad voor de rechtspraak zal ik nagaan of op dit terrein nog extra training van rechters nodig is.

Uitgangspunten nieuwe regeling

In aansluiting op de grote lijnen die ik reeds aangaf in mijn nota *Recht doen 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, in het bijzonder het gesloten stelsel van informantanten.
- b) voor zover het gaat om een verwoording van de ervaringen van het slachtoffer, geldt dat hij in beginsel geen vragen heeft te dulden en dat deze verklaring niet voor weerlegging vatbaar is. De bestaande situatie dat een slachtoffer dat gebruik maakt van zijn spreekrecht niet wordt beëdigd en dat het slachtoffer dat een belastende verklaring aflegt, wel als getuige wordt beëdigd, blijft gehandhaafd.
- c) het slachtoffer blijft procesdeelnemer en wordt geen zelfstandige procespartij. Hij wordt geen Nebenklager. Het vervolgingsmonopolie blijft bij het OM.

Uitvoering van het spreekrecht

Het slachtoffer dat ervan verzekerd wil zijn dat hij zijn verklaring ononderbroken en zonder nadere vragen kan afleggen kan er zelf voor kiezen om zich te beperken tot weergeven van zijn ervaringen als gevolg van het strafbaar feit. Er is dan in het algemeen geen reden om hem als getuige te beëdigen. De noodzaak om het slachtoffer goed en tijdig te informeren over de datum van de behandeling van de zaak en hem daarop voor te bereiden blijft onverminderd aanwezig. In de werkprocessen van het OM is opgenomen dat aan een aantal slachtoffers een slachtoffergesprek met de officier van justitie of advocaat-generaal wordt aangeboden. Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland bereiden de slachtoffers die te kennen geven dit op prijs te stellen, voor op de terechtzitting en kunnen het slachtoffer op die dag ook vergezellen. 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. Als hij – al dan niet goed opgeroepen – niet verschijnt, zal in beginsel aanhouding moeten volgen. 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 of andere spreekgerechtigde 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. Voor een verschijningsplicht van de verdachte acht ik geen termen aanwezig, zoals uiteengezet in mijn brief van 4 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, zonder dat hij als getuige is beëdigd, 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 formeel geen acht kan worden geslagen op deze mededelingen. Ik ben voornemens, indien het onderhavige wetsvoorstel in het parlement wordt goedgekeurd en tot wet mocht worden verheven, met de Raad voor de rechtspraak in overleg te treden met het verzoek te bevorderen dat rechters deze regeling in de praktijk op gelijke wijze zullen toepassen. Een van de redenen voor de huidige aanpassing is immers dat er ongelijkheid bestond bij de verschillende gerechten omtrent de grenzen die gehanteerd werden bij de uitoefening van het spreekrecht.

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 over de wenselijkheid van een tweefasenproces 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 slachtoffers² 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 behoeft te komen met de eveneens wettelijke opdracht van een onpartijdige leiding van het onderzoek, die berust op een eis van behoorlijke procesvoering. Een empathische houding van de rechter ten opzichte van het slachtoffer impliceert bovendien geenszins per definitie een afwijzende of vooringenomen houding ten aanzien van de verdachte.

1. Financiële paragraaf en administratieve lasten

Financiële consequenties van de uitbreiding 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 door het slachtoffer gewenste afdoening van de zaak 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.

² Lens, Pemberton en Groenhuijsen, 2010

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 geschat 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.

2. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Voor de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling neergelegd in het aangevulde artikelen 51e verwijs ik naar hoofdstuk 5. In het tweede tot en met vierde lid is een herschikking opgenomen van de verschillende groepen van personen die eveneens spreekrecht mogen uitoefenen. De verplichting voor alle spreekgerechtigden om tijdig kennis te geven van hun intentie is opgenomen in het eerste lid.

Onderdeel B:

Door de algemene toevoeging in het eerste lid, dat slachtoffers 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 gevegd 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 C

Het betreft een technische aanpassing die voortvloeit uit de herschikking van de kring van spreekgerechtigden in artikel 51e.

Onderdeel D

In het eerste lid is opgenomen dat de rechter de spreekgerechtigde informeert over hetgeen nu reeds in de systematiek van de wettelijke regeling is besloten. Door het wegvallen van de beperking dat het slachtoffer uitsluitend zijn eigen beleving van de gevolgen van het strafbaar feit mag weergeven, zal hij eerder geneigd zijn om de toedracht van het feit en de lezing van de verdachte aan de orde te stellen. Tegen deze achtergrond is het zinvol te bepalen dat de rechter het slachtoffer van deze consequentie op de hoogte stelt.

Artikel II

Onderdeel A en B

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 of als gevolg van het commune delict «dood door schuld» 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 of als gevolg van dood door schuld 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. 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. 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 en 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. Bovendien kan een strafproces, indien ook sprake is van behandeling in hoger beroep en in cassatie, geruime tijd duren. Dat zelfde geldt voor ingewikkelde verzekeringskwesties. Het verlengen van de termijn voor indiening geeft slachtoffers de gelegenheid de uitkomst daarvan af te wachten, voordat zij tot het Schadefonds wenden. Tot slot geven slachtoffers en nabestaanden aan dat de eerste jaren na het delict vaak zo emotioneel belastend zijn, dat zij nog niet toe zijn aan het aanvragen van een uitkering; afgezet tegen de andere voorzieningen die hun aandacht opeisen en de verwerking van de gebeurtenissen. 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.

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,
F. Teeven