

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector ALTIJD INVULLEN

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Registratienummer
583941

Datum 11 november 2014
Onderwerp 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
11 november 2014

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

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.

Datum
11 november 2014

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
11 november 2014

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
11 november 2014

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