

Wetsvoorstel met toelichting zoals voorgelegd 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

VOORSTEL VAN WET

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.

Gegeven

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 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 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 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 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 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 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 adviesrecht. 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 informantanten 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 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 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 *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.
- 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 hoeft 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 behoeft 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. Sprekgerechtigden 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.

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

¹ Lens, Pemberton en Groenhuijsen, 2010

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 medelen 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 naasten 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 schadevergoedings-maatregelen 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 irreëel. 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 motiveringsverplichting 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,