

Aan de Koning

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

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

T 070 370 79 11
F 070 370 75 16

Registratienummer
2728039

Datum 21 november 2019
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2019, nr. 2019001178 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juli 2019, no.W16.19.0149/II bied ik U hierbij aan.

1 . Algemeen

De algemene opmerkingen van de Afdeling advisering geven mij geen aanleiding tot een reactie.

2. De verschijningsplicht voor voorlopig gehechte verdachten van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf

a. Algemeen

De Afdeling adviseert om te voorzien in een ruimer geformuleerde uitzonderingsgrond, die het voor de rechter in meer gevallen - rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval - mogelijk maakt om af te zien van verplichte aanwezigheid van de verdachte.

Aan dit advies geef ik graag gevolg. Ik neem in het wetsvoorstel daartoe een aanvullend criterium op voor de bevoegdheid van de rechter om een uitzonderling te maken op de verschijningsplicht. Deze aanvulling geeft de rechter de bevoegdheid om te beslissen dat de verschijningsplicht achterwege kan blijven in het geval noch het slachtoffer, noch de verdachte, noch de officier van justitie de verschijning van de verdachte wenselijk of noodzakelijk achten. Hiernaast handhaaf ik de uitzonderingsgrond die ik al in het wetsvoorstel had opgenomen, te weten zwaarwegende belangen van procesdeelnemers – bijvoorbeeld ziekte van de verdachte.

Hierbij teken ik aan dat het uitgangspunt blijft dat de verdachte dient te verschijnen. Verder mag de verschijningsplicht niet afhankelijk zijn van de opvatting van één procesdeelnemer. De rechter heeft het laatste woord en is niet verplicht om de verschijningsplicht buiten beschouwing te laten in het geval verdachte, slachtoffer en OM de aanwezigheid van de verdachte niet wenselijk of noodzakelijk vinden. Zoals de Afdeling advisering van de Raad opmerkt is de aanwezigheid van de verdachte niet alleen met het oog op de positie van het slachtoffer van belang. Bij een verdenking van ernstige zeden- of geweldsmisdrijven is het immers ook voor de verdachte zelf van belang dat hij direct kan waarnemen wat op de terechtzitting aan de orde komt, wat de overige procesdeelnemers verklaren – in het bijzonder over zijn rol bij het tenlastegelegde feit – en welk onderzoeksmateriaal als bewijs naar voren wordt gebracht. De verschijningsplicht is eveneens van belang voor de samenleving, in het kader van de openbaarheid van de rechtspraak. De bescherming van de rechtsorde is een publiek belang. Door de aanwezigheid van de verdachte wordt zichtbaar hoe het recht in concrete, ernstige strafzaken wordt gerealiseerd.

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

Datum
21 november 2019

Registratienummer
2728039

b. Reikwijdte en uitzonderingen

i. Ernstige zeden- of geweldsmisdrijven

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop ook in het nader rapport in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies heb ik artikel 258a, eerste lid, onder b, en de memorie van toelichting aangepast.

Ten eerste wordt in het voorgestelde eerste lid van artikel 258a aangesloten bij artikel 51e, eerste lid, Sv. dat het spreekrecht van slachtoffers betreft. Het spreekrecht is ingevoerd bij wet van 21 juli 2004 (Stb. 2004, 382). Het betrof het Voorstel van wet van het Tweede Kamerlid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden). De initiatiefnemer achtte een beperking tot alleen misdrijven waar een gevangenisstraf van 8 jaar of meer op staat te grofmazig. Hij heeft toen de keuze gemaakt dat alle levens-, gewelds- en zedendelicten voor het spreekrecht in aanmerking komen alsmede al die delicten, waarop een gevangenisstraf van 8 jaar of meer staat (Kamerstukken II, 2001/2002, 27 632, A, blz. 5 en 27 632, nr. 4, blz. 2). Deze keuze heeft geleid tot de opsomming in artikel 51e, eerste lid, Sv. Gezien de relatie tussen het spreekrecht en het belang van de aanwezigheid van de verdachte bij de inhoudelijke behandeling ter terechtzitting wil ik voor de verschijningsplicht bij deze opsomming aansluiten. Ik wil voorkomen dat een slachtoffer spreekrecht heeft bij de berechting van een bepaald delict, terwijl voor dat delict geen verschijningsplicht zou gelden.

Ten tweede is er een aantal strafbare feiten die niet expliciet in het spreekrechtartikel 51e Sv zijn opgenomen en evenmin onder de reikwijdte van artikel 51e vallen, omdat er naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van minder dan acht jaar op is gesteld, maar die wel een ernstig gewelds- of zedendelict vormen. Ik beoog zowel ernstige geweldsmisdrijven als zedenmisdrijven onder de reikwijdte van de regeling te brengen. Als criterium voor het begrip "ernstig delict" hanteer ik als ondergrens dat in geval van

verdenking een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, omdat het een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld (artikel 67, eerste lid, Sv). Hierbij komt dat de verschijningsplicht alleen geldt als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, hetgeen veronderstelt dat artikel 67 Sv van toepassing is. Deze categorie betreft onder meer openlijke geweldpleging tegen personen of goederen indien het geweld enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft (artikel 141, eerste lid en tweede lid onder 1^o) en mishandeling gepleegd met voorbedachten rade (artikel 301, eerste lid, Sr).

Het voorgestelde eerste lid, onder b, is dan ook een inhoudelijke toevoeging en heeft zelfstandige betekenis naast het eerste lid. Doordat minimaal een strafbedreiging met een gevangenisstraf van vier jaren is vereist, geldt de verschijningsplicht niet voor eventuele lichtere vormen van de opgesomde delicten.

Gezien het advies van de Afdeling advisering scheidt de formulering "een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen" onvoldoende duidelijkheid. Daarom zie ik af van deze formulering. In artikel 258a, eerste lid, onder b, worden de strafbaarstellingen nu artikelsgewijs worden opgesomd. Op deze wijze wordt voor de rechtspraak duidelijk op welke delicten de verschijningsplicht van toepassing is.

ii. Voorlopige hechtenis in verband met de zaak

De verdachte is volgens de tekst van het wetsvoorstel verplicht te verschijnen, indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt " in verband met de zaak" en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst.

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop ook in het nader rapport in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ik heb de wettekst in overeenstemming gebracht met de toelichting. In het voorgestelde artikel 258a eerste lid is nu opgenomen dat de verplichting in persoon op de terechtzitting te verschijnen niet alleen geldt als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt in verband met de zaak en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst, maar ook als de verdachte is gedetineerd in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting wordt behandeld.

iii. Regie- en pro forma-zittingen

De Afdeling adviseert om het voorstel op dit punt aan te vullen.

Dit advies heb ik verwerkt door het eerste lid van artikel 258a aan te passen, zodat wordt vastgelegd dat de verschijningsplicht alleen geldt voor de terechtzitting waarop de zaak inhoudelijk wordt behandeld.

iv. Uitzondering(en) op de verschijningsplicht

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen, hierop in het nader rapport ook in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

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

Datum
21 november 2019

Registratienummer
2728039

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies heb ik het voorstel aangepast, opdat de uitzonderingsgronden van artikel 258a, tweede lid, overeen komen met die in artikel 278, tweede lid (nieuw). De toelichting heb ik op dit punt aangevuld.

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

De Afdeling adviseert om alsnog te voorzien in toepasselijkheid van de bedoelde uitzondering bij de uitspraak.

Datum
21 november 2019

Dit advies neem ik graag over. In de wet wordt vastgelegd dat de uitzonderingen op de verschijningsplicht en op de plicht om medebrenging van de verdachte te gelasten als hij niet in persoon op de terechtzitting verschijnt ook van toepassing zijn bij de uitspraakzitting.

Registratienummer
2728039

3. Spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting en de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ

a. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het voorstel introduceert een beperkt spreekrecht voor slachtoffers op de tbs-verlengingszitting.

b. Beoordeling van het voorstel

De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak van het voorstel niet is aangetoond. Het voorstel is ook niet dragend gemotiveerd. Een dergelijk dragende motivering is te meer vereist aangezien het gaat om een uitbreiding van het spreekrecht buiten de sfeer van het onderzoek ter terechtzitting. Het voorstel levert bovendien geen betekenisvolle bijdrage aan de positie van het slachtoffer en wekt mogelijk verwachtingen die het niet kan waarmaken. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel te schrappen.

Graag ga ik in op dit onderdeel van het advies. Het voorstel sluit aan op de reeds ingezette beleidswijziging om slachtoffers ook een stem te geven in het proces van de tenuitvoerlegging van de straf. De mogelijkheid voor slachtoffers om zich tijdens de tbs- of PIJ- verlengingszitting uit te laten over hun beschermingsbehoefte ten opzichte van de dader past in het beleid om de positie van het slachtoffer in de verschillende fasen van het strafproces te versterken. Het OM informeert nu de rechter over de wensen van slachtoffers of nabestaanden over de op te leggen bijzondere voorwaarden bij de beëindiging van de tbs of de PIJ. Maar de mogelijkheid ontbreekt voor het slachtoffer om zelf de rechter te informeren over de noodzaak van bijvoorbeeld een contact- of locatieverbod. Het moment waarop een dader weer terugkeert in de samenleving, kan bij slachtoffers of nabestaanden veel leed, waaronder angst, veroorzaken. Zij worden op dat moment weer geconfronteerd met wat er is gebeurd, ook als het delict al vele jaren eerder werd gepleegd. Het slachtoffer of de nabestaande moet daarom volgens het kabinet de kans krijgen om zelf aan de rechter uit te leggen waarom hij of zij bescherming nodig heeft. Een belangrijke doelstelling van de introductie van het "algemene spreekrecht" in het strafproces, zoals vastgelegd in artikel 51e van het Wetboek van Strafvordering, was het leveren van een bijdrage aan het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer. Het recent ingezette beleid onderkent dat deze aspecten ook in de fase van de tenuitvoerlegging belangrijk zijn.

Dit voorstel sluit ook aan bij de beleidslijn die is gevolgd bij het wetsvoorstel Straffen en Beschermen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2018/2019, 35122, nr 3, blz. 12) wordt het kader beschreven ten behoeve van het raadplegen van slachtoffers tijdens de detentiefasering. Na afloop van de strafzaak wordt contact opgenomen met het slachtoffer om te vragen of het slachtoffer wil worden geïnformeerd over het detentieverloop en of het slachtoffer beschermingsbehoeften heeft ten aanzien van de externe vrijheden die op enig moment aan de gedetineerde kunnen worden verleend. Bij de beslissing over de verlening van het verlof zal rekening worden gehouden met het belang van het slachtoffer door de verkregen informatie te betrekken bij die beslissing, in het bijzonder ten aanzien van de vormgeving van het verlof en de daarbij op te leggen voorwaarden. Bij de beslissing over het verlenen van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt het slachtoffer in aanvulling hierop (in gevallen waarin hij heeft aangegeven te willen worden geïnformeerd en geraadpleegd) in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden, voor zover deze zien op bescherming van het slachtoffer. In zaken waarin de gedetineerde is veroordeeld voor een spreekrechtwaardig delict wordt het slachtoffer daarnaast in de gelegenheid gesteld om mondeling zijn beschermingsbehoeften – en daarmee zijn zienswijze ten aanzien van mogelijke voorwaarden – kenbaar te maken, door zijn schriftelijke verklaring toe te lichten.

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

Datum
21 november 2019

Registratienummer
2728039

Verder strookt het voorstel met de bevindingen van een recent WODC-onderzoek¹ naar de effectiviteit van beschermingsbevelen, waarin vooral een goede communicatie met het slachtoffer, onder meer bij het opleggen van deze bevelen, als belangrijke succesfactor voor die effectiviteit wordt genoemd.

Evaluatie² van het algemene spreekrecht laat zien dat er ook een zelfstandig belang, namelijk het belang van erkenning, is gediend met het (letterlijk) geven van een stem aan het slachtoffer in het kader van het strafproces. In de victimologie wordt dit ook wel het belang van "victim voice" genoemd. De kern van onderhavig voorstel zit in het zelfstandige belang om slachtoffers een stem te geven en hen (letterlijk) een plek te laten innemen op de zitting.

Daarnaast draagt dit bij aan de informatieverschaffing aan de rechter. Als het slachtoffer op de zitting aanwezig is, dan kan de rechter rechtstreeks kennismaken van zijn of haar opvattingen ten aanzien van eventueel op te leggen beschermingsmaatregelen. Als de rechter alleen door tussenkomst van het OM kennis kan nemen van de opmerkingen van het slachtoffer dan is dit toch indirect en kan dit aan de persoonlijke inkleuring en (overtuigings)kracht afdoen. Verder geldt dat het spreekrecht ook waarde kan hebben voor de verdachte. Als hij ervoor open staat kan hij zien wat het feit heeft veroorzaakt bij het slachtoffer (waaronder ook de nabestaande wordt begrepen).

¹ T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk. Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers
<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2710-effectiviteit-van-beschermingsbevelen.aspx>

² K. Lens, A. Pemberton en M. Groenhuijsen, Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers? Juni 2010.

Slachtoffers en nabestaanden hebben mij geïnformeerd³ dat zij behoefte hebben aan een mogelijkheid om tijdens een zitting over de voorwaardelijke beëindiging van een tbs-maatregel, hun beschermingsbehoefte te kunnen uiten. Het spreekrecht komt niet in de plaats van de rol van de officier van justitie. Het is een aanvullende mogelijkheid waarvan het slachtoffer gebruik kan maken. Als hij of zij dat niet doet, dan kan de beschermingsbehoefte door de officier van justitie aan de orde worden gesteld, zoals dat nu al het geval is.

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

Datum
21 november 2019

Registratienummer
2728039

Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat het slachtoffer zich tijdens de tbs-verlengingszitting alleen kan uitlaten over de bijzondere voorwaarden en de noodzaak van het opleggen daarvan. Het gaat hierbij om een (mondelinge) inbreng in de specifieke context van de tenuitvoerlegging. Dit voorgestelde recht is dan ook duidelijk te onderscheiden van het spreekrecht dat op de terechtzitting kan worden uitgeoefend en dat in artikel 51e van het Wetboek van Strafvordering is vastgelegd.

Mijn conclusie is dat ik het voorstel ten aanzien van het spreekrecht handhaaf. Het betreft een specifiek omschreven recht om een inbreng te leveren in de fase van de tenuitvoerlegging. Verder neem ik, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering, de in dit nader rapport gegeven motivering op in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

4. Redactionele bijlage

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt.

5. Andere wijzigingen in het wetsvoorstel

Er zijn twee samenloopbepalingen geschrapt. Het betreft de bepaling waarin ervan wordt uitgegaan dat de Invoeringswet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen later in werking zal treden dan dit wetsvoorstel. Hiernaast betreft het de bepaling voor het geval de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Stb. 2018, 37) later in werking zal treden dan deze wet. Gezien de huidige stand van zaken is het onwaarschijnlijk dat deze situaties zich zullen voordoen.

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 Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

³ Advies van de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers, 28 augustus 2018; in het kader van de consultatie over dit wetsvoorstel.