

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 bevoegd is 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, 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 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 overtreding 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 omvang van de 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

(PM) Adviezen van Raad voor de rechtspraak, NVvR, College van procureurs-generaal, NOVA, Korps Nationale Politie, Slachtofferhulp Nederland, Fonds slachtofferhulp en het Schadefonds geweldsmisdrijven.

3. Onderzoek naar tweefasenproces

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

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

Conclusies uit het onderzoek

De wijze van procesvoering in strafzaken

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

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

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

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

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

In het bestaande strafproces, dat wordt onderscheiden in een fase van informatievergaring en van informatiewaardering, zou volgens de onderzoekers een materiële splitsing kunnen worden aangebracht door de introductie van een adviesrecht over de vragen van artikel 350 Sv (vooral bewezenverklaring en straftoemeting) en dit – van het bestaande spreekrecht te onderscheiden recht - in te passen na het requisitoir. De beslissing tot splitsing zou in de voorbereidende fase gesitueerd kunnen worden, als een soort regiebeslissing. Bij een keuze voor deze optie

maakt informatie die alleen in verband staat met de straftoemeting van de aanvang af onderdeel uit van de processtukken. Als invoering van de mogelijkheid van een tweefasenproces mede zou berusten op de gedachte dat dit onwenselijk is, zou het in de rede liggen splitsing al voor de terechtzitting, bij de appointering door de voorzitter bijvoorbeeld, mogelijk te maken. In de fase van de informatiegaring worden de verdachte, getuigen en deskundigen ondervraagd, en stukken voorgelezen. Als geen onderscheid wordt gemaakt tussen uitoefening van het adviesrecht en spreekrecht geeft het slachtoffer in de fase van de informatiegaring al te snel een waardering en advies. Dat past naar het oordeel van de onderzoekers niet goed, omdat het advies beter thuishoort in de fase van de waardering. En het is in die fase eerst aan de officier van justitie om in zijn requisitoir een waardering en advies aan de rechter te geven,.

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

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

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

organisatorische omstandigheden het moeilijker is om de rechtbank steeds in dezelfde samenstelling te laten optreden.

De onderzoekers stellen vast dat de strafbehoefte van het slachtoffer in ons strafprocesrecht een relevant gegeven is. Zo wordt genoegdoening tot de erkende strafdoelen gerekend, en kunnen opvattingen van het slachtoffer bijvoorbeeld voor de oplegging van contact- en locatieverboden van belang zijn, maar zij verwachten niet dat de uitoefening van het adviesrecht door het slachtoffer in belangrijke mate aan een juiste toepassing van het materiële strafrecht zal bijdragen. Het introduceren van een adviesrecht biedt het slachtoffer de mogelijkheid om zijn wensen over de straftoemeting gemotiveerd naar voren te brengen, maar de invoering van het tweefasenproces is daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde. Dit adviesrecht kan ook worden gezien als een 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 ook in België en Duitsland na intensieve discussie ook is afgezien van invoering. Ik kies er derhalve voor de verruiming van de omvang van de verklaaringsmogelijkheden 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 te laten over beslissingen die de rechter in de strafzaak moet nemen. In het navolgende ga ik in mede naar aanleiding van de in het onderzoek gedane voorstellen in op de vormgeving van deze verdere versterking van de positie van het slachtoffer.

5. Aanpassing wettelijke regeling

Aan de huidige opzet van de regeling van het onderzoek op de terechtzitting ligt een gesloten stelsel van informanten voor de rechter ten grondslag. Dit zorgt ervoor dat er geen materiaal gebezigd kan worden dat niet op de terechtzitting aan de orde is gesteld, maar waarborgt ook dat de informatie, zoals meegedeeld door getuigen of deskundigen, ter discussie kan worden gesteld en weersproken. Daarmee wordt verzekerd dat de verdachte tijdens het onderzoek op de terechtzitting de gelegenheid krijgt om op al het belastende materiaal dat tegen hem is ingebracht en ter zitting ter sprake is gebracht een reactie te geven. In dat kader beschikt hij over het ondervragingsrecht (artikel 6, derde lid, sub d, EVRM). De enige uitzondering die daarop is gemaakt is de verklaring van het slachtoffer over de gevolgen van het strafbaar feit, omdat die zich niet voor feitelijke weerlegging door de verdediging leent. Bij de eerdere vormgeving van het spreekrecht is veel aandacht besteed om te verzekeren dat het slachtoffer zoveel mogelijk in de gelegenheid werd gesteld zijn eigen verklaring ononderbroken af te leggen en te vrijwaren van intensieve ondervraging. Dat wordt anders als het slachtoffer een voor de verdachte belastende verklaring 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. De voorzitter is niet verplicht hem het woord te geven en meestal gebeurt dat ook niet. Slachtoffers krijgen niet de gelegenheid op verklaringen van de verdachte in te gaan. Als de voorzitter hem het woord geeft, moet het slachtoffer wegen het gesloten stelsel van informanten worden beëdigd als getuige. Van hem wordt verlangd dat hij naar waarheid verklaart. Hij is verplicht vragen te beantwoorden. Als blijkt dat hij opzettelijk niet naar waarheid verklaart, kan hij wegens meened worden vervolgd.

Iets minder minimale rol: de voorzitter vraagt of het slachtoffer nog iets toe te lichten heeft op zijn ingediende vordering benadeelde partij. Het slachtoffer wordt beëdigd; hij treedt op als eiser in een aan de strafzaak aangehangen civiele procedure. Als de verdediging zijn vordering betwist, richt zij zich tot de voorzitter, die de benadeelde partij nadere vragen kan stellen. Er ontstaat meestal geen dialoog tussen het slachtoffer

en de verdachte. De benadeelde partij mag geen getuigen en deskundigen oproepen ter ondersteuning van zijn eis. Hij heeft wel het recht te verzoeken om informatie en documenten als processtuk toe te voegen. Als het slachtoffer als getuige wordt opgeroepen, neemt hij in die hoedanigheid deel aan het proces. Hij kan niet zelfstandig verklaren, maar moet afwachten wat hem wordt gevraagd. Het maakt verschil of hij door het OM of door de verdediging wordt opgeroepen. Hij moet het ondervragingsrecht van de verdediging dulden en is verplicht naar waarheid antwoord te geven op de gestelde vragen. Bij weigering kan de rechter tot gijzeling overgaan; bij het afleggen van een verklaring die niet overeenkomt met de waarheid, kan een vervolging wegens meened worden ingesteld. De voorzitter moet erop toezien dat het slachtoffer niet onheus wordt ondervraagd en met respect wordt bejegend. Ten slotte kan het slachtoffer in de door de wet aangegeven gevallen gebruik maken van zijn (nu nog beperkte) spreekrecht. Hij doet dat voordat de officier van justitie zijn requisitoir heeft gehouden. In de praktijk wordt het spreekrecht ook wel uitgeoefend na het requisitoir. Via de voorzitter mogen de officier van justitie en de verdediging hem vragen stellen, indien zijn verklaring daartoe aanleiding geeft. Hij wordt niet beëdigd en is niet verplicht de vragen te beantwoorden. Het slachtoffer kan zich doen bijstaan door een raadsman. Het slachtoffer van spreekrechtwaardige delicten heeft 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 beperkingen meer worden gesteld, inhoudende dat uitsluitend mag worden gesproken over de gevolgen van het strafbaar feit waardoor het slachtoffer 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 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.

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 advies van de raadsman 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. Ik ben van oordeel dat het beter is vast te houden aan de huidige positionering, met dien verstande dat ik mij kan voorstellen dat het de rechter die is belast met het handhaven van de orde op de terechtzitting, beter kan uitkomen om het slachtoffer die gelegenheid te geven na het requisitoir. Deze ordevoorschriften zijn flexibel en niet naleving daarvan behoeft niet met nietigheid te worden bedreigd.

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.

Het strafproces is erop 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 strafproces krijgt weliswaar een meer adversair karakter, maar dat speelt zich dan niet meer primair af tussen OM en verdediging, maar tussen de verdediging en het slachtoffer dat er veelal op uit zal zijn de verklaringen van de verdachte te ontcrachten.

Het geven van een onbelemmerd adviesrecht aan een slachtoffer dat op de terechtzitting aanwezig is, komt 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 die van invloed kan zijn op de bewijswaardering.

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 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 zedenzaken, 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.

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. [Bijkomend probleem is hier de positie van nabestaanden en andere personen die ten behoeve van het slachtoffer spreekrecht mogen uitoefenen, maar feitelijk veelal niet uit eigen waarneming kunnen verklaren over de toedracht van het strafbaar feit. Hun beweringen over een *mogelijke* toedracht van het strafbaar feit lenen zich in het algemeen niet voor verificatie of falsificatie. Bovendien is mogelijk dat de raadsman die voor het slachtoffer spreek- of adviesrecht uitoefent daarin belastend verklaart ten opzichte van de verdachte; de verdediging moet dan de mogelijkheid hebben om het slachtoffer alsnog als getuige te laten horen.]

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 zich tot een kaal advies over de door hem gewenste strafmaat veelal ook niet zal worden ondervraagd. 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. Aan de aanwezigheid van het slachtoffer op de terechtzitting komt een groter gewicht toe met extra inspanningen voor het goed verzenden van de oproeping. Dit noopt tot intensievere planning bij de voorbereiding: rekening moet worden gehouden met de beschikbaarheid van de verdachte en diens raadsman, het slachtoffer en diens raadsman. Als hij – al dan niet goed opgeroepen – niet verschijnt zal in beginsel aanhouding moeten volgen. Spreekgerechtigden kunnen ook om aanhouding

verzoeken als zij weten dat zij niet op de geplande zittingsdatum aanwezig kunnen zijn. In het algemeen verdient de voorkeur dat tijdig contact wordt opgenomen met het slachtoffer 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 medelen aan de voorzitter van de rechtbank en de verdediging. Voor een verschijningsplicht van de verdachte acht ik geen termen aanwezig, zoals uiteengezet in mijn brief van .. oktober 2013, aan de voorzitter van de Tweede Kamer in antwoord op een motie van het lid van de Tweede Kamer, mevrouw Helder.

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 formeel geen acht kan worden geslagen op deze mededelingen. Dit wordt wezenlijk anders bij invoering van het adviesrecht, vooral indien dat ook gaat over de bewijsbaarheid en kwalificatie van het feit.

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. 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 voor de rechtspraak 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. Een slachtoffer dat bij de uitoefening van het spreekrecht niet als getuige wil worden gehoord, kan tevoren bepalen binnen welke grenzen hij ononderbroken en zonder weerleggingen te vrezzen zijn verklaring kan afleggen. Aan hem kan tevoren ook worden toegezegd dat hij binnen deze grenzen ook geen verhoor als getuige te duchten heeft. Wel blijven de huidige bepalingen over de mogelijkheid voor verdediging en openbaar ministerie om naar aanleiding van de afgelegde verklaring via de voorzitter vragen ter verheldering te stellen. Hoewel kan de verdediging het indienen van een verzoek tot het horen als getuige naar aanleiding van de uitoefening van het spreekrecht niet op voorhand worden verboden, ligt in de rede dat de officier van justitie zich tegen toewijzing van zo'n verzoek zal verzetten en de rechter het verzoek zal afwijzen. Het handhaven van het voorschrift heeft te meer zin, als er wel een mogelijkheid voor het slachtoffer bestaat om zich over meer dan de gevolgen van het strafbaar feit uit te laten, maar dan wel met andere gevolgen. Onmiskkenbaar 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.

¹ Lens, Pemberton en Groenhuijsen, 2010

6. 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.

7. 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

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

Het is wenselijk dat nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstige verkeersovertreding zijn komen te overlijden, in aanmerking

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

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.

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,