

Vergaderjaar 2016–2017

34 236

Implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 januari 2017

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie, de SP-fractie, de GroenLinks-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden in de memorie van antwoord. Zij hebben nog een aantal vragen gesteld. De regering dankt deze leden voor hun nadere vragen en beantwoordt deze graag in het navolgende.

2. Privacy slachtoffers

De SP-fractieleden vragen de regering of zij bekend is met het artikel «De rechter en de privacy van het slachtoffer», gepubliceerd in de *Trema*¹. In dit artikel worden de uitkomsten besproken van een onderzoek naar hoe met de privacy van slachtoffers van criminaliteit in de praktijk wordt omgegaan, welke beschermingsmaatregelen er zijn en hoe deze worden toegepast. De genoemde fractieleden citeren een aantal conclusies van de onderzoekers in het artikel.

De fractieleden van de SP vragen of de regering de in het artikel genoemde conclusies deelt. Zo ja dan willen deze fractieleden weten welke conclusies de regering deelt en of zij voornemens is hier wat mee te gaan doen. Zo nee, dan willen zij weten welke conclusies de regering niet deelt en waarom niet.

Op deze conclusies heb ik eerder gereageerd. Voor een algemene reactie op dit onderzoek, dat in opdracht van het Ministerie van VenJ is uitgevoerd, verwijs ik de leden naar de beleidsreactie zoals ik die op 14 december 2015 aan de Tweede Kamer heb gezonden (TK 33 552, nr. 17). In deze reactie heb ik aangegeven dat ik toe wil naar een wijze van gegevensverwerking waarbij persoonsgegevens van het slachtoffer die niet noodzakelijk zijn voor het strafproces niet meer automatisch in het strafdossier terechtkomen en daarmee ter kennis komen van de verdachte, zoals nu het geval is. Ik beoog met deze maatregel een

¹ Malsch e.a., «De rechter en de privacy van het slachtoffer», *Trema* 2016, afl. 6, p. 195–203.

structurele verbetering van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van alle slachtoffers van criminaliteit die aangifte doen te bewerkstelligen. Recent heb ik daartoe in aanvulling op het onderzoek van het WODC een informatieanalyse laten uitvoeren om precies in kaart te brengen welke gegevens door welke ketenpartner in het strafproces worden verzameld en waarom. Om deze wijze van gegevensverwerking in lijn te brengen met het nieuwe beleidsuitgangspunt waarbij persoonsgegevens van het slachtoffer in principe niet meer in het procesdossier en daarmee bij de verdachte terecht komen laat ik nu onderzoeken op welke punten de gegevensverwerking daartoe moet worden aangepast. Ik zal de Tweede Kamer daar voor het einde van dit jaar nader over berichten.

Het vergroten van de bekendheid over maatregelen ter bescherming bij slachtoffers is een belangrijk speerpunt bij de praktische implementatie van de Europese richtlijn. Zo zal de politie voortaan bij aangifte een verklaring van rechten verstrekken aan het slachtoffer waarin de mogelijkheden tot bescherming staan genoemd. Ten aanzien van de meest kwetsbare slachtoffers, zoals slachtoffers van zedendelicten, is recent al het beleid voor het voorkomen van secundaire victimisatie aangescherpt. In de recent (1 mei 2016) in werking getreden Aanwijzing zeden² wordt veel aandacht besteed aan de manier waarop secundaire victimisatie kan worden voorkomen. Sleutelbegrippen voor de organisaties in de strafrechtssketen zijn voorspelbaar handelen, met aandacht voor de proportionaliteit van handelingen zoals medisch onderzoek. Ten aanzien van de bescherming van slachtoffers bij de terechtzitting waar het onderzoek over bericht kan ik melden dat ik de conclusies bij de Raad voor de rechtspraak onder de aandacht heb gebracht. De Raad heeft daarop aangegeven dat het belang van het gebruik van slachtofferruimtes bij de rechtbank en goede communicatie daarover met het slachtoffer nogmaals bij alle rechtbanken onder de aandacht is gebracht. Ik blijf daarover in gesprek met de Raad voor de Rechtspraak en zal de Tweede Kamer in het voorjaar van 2017 berichten over de stand van zaken met betrekking tot het gebruik van slachtofferruimtes in de rechtbanken en gerechtshoven.

3. Afdwingbaarheid slachtofferrechten

De SP-fractieleden maken uit de memorie van antwoord op dat de regering op dit moment geen noodzaak ziet om de aandacht te richten op de afdwingbaarheid van slachtofferrechten. Het voorgenoemde onderzoek en de vijf zwartboeken van het LANGZS (het Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers) laten echter zien dat ondanks de goede bedoelingen en initiatieven de slachtofferrechten niet altijd worden nagekomen. Daar komt nog eens bij dat de Europese richtlijn verder gaat dan de huidige praktijk in Nederland. Daarom blijft nog steeds de vraag onbeantwoord hoe de rechten van slachtoffers kunnen worden gehandhaafd zolang deze regelgeving nog niet daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht. De voornoemde leden vragen derhalve de reactie van de regering hierop. De conclusie van de regering in de memorie van antwoord, dat de behoefte aan rechtsmiddelen beperkt zal zijn als de rechten van slachtoffers als vanzelfsprekend zijn opgenomen in de dagelijkse praktijk van organisaties in de justitieketen, wordt niet gedeeld door het LANGZS. De leden van de SP-fractie vragen waar de regering de conclusie op baseert dat de behoefte aan rechtsmiddelen dan beperkt zal zijn. Ook vragen zij wat de regering doet met de behoefte aan rechtsmiddelen tot die tijd en wanneer de regering verwacht dat de rechten van slachtoffers als vanzelfsprekend zijn opgenomen in de dagelijkse praktijk van organisaties in de justitieketen en hoe dit voor haar toetsbaar is.

² <https://www.om.nl/onderwerpen/jeugd-gezin-zeden/@94030/aanwijzing-zeden/>.

Voorts vragen voornoemde leden waarom de regering ervoor kiest om de rechthebbende hier zelf geen stem in te geven. Uit de zwartboeken blijkt dat slachtoffers regelmatig worden «vergeten» in de strafzaak.

De administraties van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de rechterlijke macht staan volgens de genoemde fractieleden niet bekend als de meest secure. Door het slachtoffer hierin geen rechtsmiddel te geven, staat het slachtoffer naar de mening van de SP- fractieleden wederom aan de kant. Zij vernemen graag de reactie van de regering.

In antwoord op deze vragen signaleert de regering dat het proces van opsporing en vervolging een reeks van activiteiten met zich brengt waarbij politie, OM, rechterlijke macht, advocatuur, slachtoffer, verdachte, getuige, deskundige en andere betrokkenen een rol hebben. In de reeks van handelingen gaan soms dingen mis. LANGSZ geeft in deel V van het zwartboek een opsomming van onderwerpen die in de praktijk niet goed zijn gegaan. Zij noemt ook de organisaties die daarbij een verantwoordelijkheid hebben. De regering vindt dat eraan gewerkt moet worden om deze punten te verbeteren. Elke ketenpartner heeft hierin zijn eigen verantwoordelijkheid.

De naleving van de rechten en voorzieningen waarop een slachtoffer aanspraak kan maken kan in het algemeen op verschillende manieren geschieden. Het bieden van een rechtsmiddel is één van de mogelijkheden. Een rechtsmiddel, in de zin van een instrument om bezwaar te maken of beroep in te stellen, heeft niet alleen een handhavende functie, maar geeft ook de mogelijkheid om een genomen of voorgenomen beslissing te heroverwegen.

Bij het niet naleven van rechten, die direct de rechtspositie van het slachtoffer betreffen, is in een aantal gevallen in de wet voorzien in een rechtsmiddel of andere vorm van rechterlijke toetsing. Een voorbeeld hiervan is artikel 51b Sv. Dit artikel houdt onder meer in dat op verzoek van het slachtoffer door de officier van justitie toestemming wordt verleend om kennis te nemen van de processtukken die voor het slachtoffer van belang zijn. De officier van justitie kan de kennisneming van de stukken weigeren als hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel als hij dit onverigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, Sv. vermelde belangen. De officier behoeft voor een dergelijke weigering een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. In dit geval is dus voorzien in rechterlijke toetsing van het voornemen om de kennisneming van stukken te weigeren.

Hiernaast zijn er rechten waarbij niet is voorzien in een rechtsmiddel of andere vorm van (voorafgaande) rechterlijke toetsing. Het antwoord op de vraag of voor die rechten nu een rechtsmiddel geïntroduceerd zou moeten worden hangt samen met een aantal overwegingen.

De regering wijst ten eerste op de aard van het recht dat niet nageleefd wordt en ten tweede op de vraag of een rechtsmiddel de beste oplossing is. Bij beide punten van overweging speelt de concrete context van het strafproces een rol. In dat verband komt ook de proportionaliteit aan de orde tussen de gevolgen van het openstellen van een specifiek rechtsmiddel en het afzien daarvan. Voorts moet worden stilgestaan bij het evenwicht ten opzichte van de rechten van de verdachte. De regering licht deze overwegingen in het navolgende toe, mede aan de hand van een aantal voorbeelden.

Ten eerste gaat de regering in op de aard van de slachtofferrechten. De onderwerpen die genoemd worden in het zwartboek zijn verschillend van aard. In het zwartboek (deel V, blz. 17) wordt bijvoorbeeld genoemd dat

slachtoffers niet werden geïnformeerd over het verzoek tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis van verdachte. Het slachtoffer en zijn advocaat komen er pas nadat dit verzoek al behandeld is achter dat de zitting al heeft plaatsgevonden. De regering begrijpt dat dit teleurstellend is voor het slachtoffer.

Een dergelijke tekortkoming kan niet ongedaan worden gemaakt door een rechtsmiddel. Het is belangrijk dat de organisatie die verantwoordelijk is contact opneemt met het slachtoffer en zijn advocaat en de gang van zaken bespreekt. Een ander voorbeeld is het te laat verschijnen van de politie voor een slachtoffergesprek of incorrecte bejegening van het slachtoffer door Slachtofferhulp Nederland, die in het zwartboek worden vermeld. Een volgend voorbeeld is dat een slachtoffer in een afzonderlijke wachtruimte verblijft totdat de zitting begint, maar dat op het moment dat de zitting aanvangt vergeten wordt het slachtoffer te waarschuwen. Bij dit soort tekortkomingen zou een rechtsmiddel geen uitkomst bieden. De regering noemt deze voorbeelden om te illustreren dat de introductie van rechtsmiddelen alleen zinvol is als de aard van het geschonden recht zich daartoe leent. Anders gesteld: administratieve fouten, vergissingen of onoplettendheid kunnen niet altijd gerepareerd worden door een rechtsmiddel, mede gezien de concrete context van de niet-naleving.

Het tweede punt betreft de vraag of bij de niet-naleving een rechtsmiddel wellicht uitkomst zou kunnen bieden of dat een andere oplossing meer soelaas biedt. Een voorbeeld is dat vergeten wordt een tolk op te roepen (LANGSZ zwartboek V, blz. 16). Het recht om zich te laten bijstaan door een tolk is met zoveel woorden opgenomen in de wet (artikel 51c Sv). In het wetsvoorstel wordt dit artikel aangepast zodat duidelijk wordt dat het slachtoffer ook tijdens het voorbereidend onderzoek (voorafgaand aan het onderzoek op de zitting) recht heeft op een tolk.

Als er geen tolk aanwezig is kan de rechtbank het onderzoek ter zitting (aanhouden of) schorsen op grond van artikel 281 Sv totdat de tolk aanwezig is. Naar analogie van artikel 276 Sv kan de rechtbank de oproeping van een tolk bevelen indien op de terechtzitting blijkt dat de bijstand van een tolk nodig is en deze niet aanwezig is. De rechter zal als een tolk afwezig is bij zijn besluit om al dan niet te schorsen verschillende belangen kunnen meewegen, zoals de gevolgen van schorsing voor de voortgang van de zaak, voor het slachtoffer en voor de verdachte. Gesteld dat de rechtbank een bevel tot oproeping van een tolk achterwege laat en niet schorst, rijst de vraag of een rechtsmiddel dan een goed instrument zou kunnen zijn voor het slachtoffer. Hierbij kan worden gedacht aan hoger beroep ten aanzien van de beslissing om de zitting niet aan te houden dan wel de beslissing de oproeping van een tolk niet te bevelen. Een dergelijk hoger beroep zou tijd kosten. Gezien de aard van het probleem (een tolk is niet of niet tijdig opgeroepen) betwijfelt de regering of hoger beroep een goede voorziening zou zijn. Het is immers goed mogelijk dat de benodigde tolk op korte termijn wel beschikbaar is. Deze termijn zal korter zijn dan de tijd die een hoger beroepsprocedure vergt. Verder is het de vraag of het slachtoffer altijd belang heeft bij uitstel tot na behandeling van hoger beroep. Hij of zij heeft ook belang bij de voortgang van de zaak tegen de verdachte. Met dit voorbeeld licht de regering toe dat het openstellen van een rechtsmiddel niet altijd een passende uitkomst biedt voor het slachtoffer. Dit moet afhankelijk van de context in het concrete geval in de strafprocedure bezien worden. De proportionaliteit tussen de gevolgen van de niet-naleving en de gevolgen van het instellen van een rechtsmiddel dienen mee te wegen. De regering vindt daarom dat het introduceren van rechtsmiddelen geen algemene effectieve oplossing kan bieden voor alle gevallen waarin rechten en voorzieningen niet worden nageleefd.

Een derde punt van overweging is het evenwicht tussen de rechten van het slachtoffer en de rechten van de verdachte. Als het slachtoffer in meer situaties een rechtsmiddel zou kunnen gebruiken, dan dient ook gekeken te worden naar de rechten van de verdachte in deze specifieke situaties. Als in het zojuist beschreven voorbeeld waarin het onderzoek ter zitting wordt voortgezet hoewel een tolk ten behoeve van het slachtoffer niet aanwezig is een rechtsmiddel wordt toegekend aan het slachtoffer zou ook dienen te worden overwogen of een rechtsmiddel dient te worden toegekend aan de verdachte in het geval het onderzoek ter zitting wordt voortgezet hoewel een tolk ten behoeve van de verdachte niet aanwezig is.

De regering geeft dit voorbeeld om erop te attenderen dat er een evenwicht moet zijn tussen de juridische middelen die een slachtoffer en een verdachte kunnen inzetten in vergelijkbare situaties.

In de memorie van toelichting staat een aantal voorbeelden van de afweging die is gemaakt ten aanzien van het al dan niet openstellen van een rechtsmiddel. Zo werd ingegaan op de vraag of een rechtsmiddel zou moeten worden geïntroduceerd tegen een weigering van een persoon als verlener van bijstand aan het slachtoffer, op grond van het belang van het onderzoek of het belang van het slachtoffer. In de memorie van toelichting werd op dit punt overwogen:

«Het introduceren van een rechtsmiddel tegen de weigering van de bijstand aan een slachtoffer door een bepaalde persoon vind ik te vergaand. Bijstand kan niet in algemene zin worden geweigerd, maar wel de bijstandverlening door een specifieke persoon, waardoor het belang van het onderzoek of van het slachtoffer geschaad kan worden. Als een persoon geweigerd wordt, dan kan in plaats van hem of haar een andere persoon bijstand verlenen. Het slachtoffer kan deze andere persoon kiezen en blijft dus niet verstoken van bijstand». (Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 34 236, nr. 3, blz. 18).

Gezien de voorgaande overwegingen heeft de regering in de memorie van antwoord opgemerkt dat het belangrijk is dat de rechten van slachtoffers deel uitmaken van de dagelijkse praktijk van de organisaties in de justietakken. Zowel de politie als het OM en de zittende rechterlijke macht hebben op dit terrein de laatste jaren flinke stappen gezet. De regering kan niet voorspellen wanneer het rekening houden met de positie van slachtoffers door de ketenorganisaties volledig zal zijn geïntegreerd. De voortgang op dit gebied is toetsbaar door geregeld onderzoek te doen naar de praktijk, te evalueren en waar nodig verbeteringen aan te brengen. In de afgelopen jaren heeft de regering verschillende onderzoeken laten uitvoeren door het WODC ten aanzien van aspecten van de positie van slachtoffers. Hiernaast vindt onderzoek plaats op initiatief van maatschappelijke organisaties, zoals universiteiten. De resultaten van deze onderzoeken zijn ook voor de ketenpartners nuttig om te zien waar zij hun optreden kunnen verbeteren. In 2017 zal ik het WODC opdracht geven om onderzoek te doen naar de regionale toepassing en eventuele verschillen bij de uitvoeringen van en toegang tot slachtofferrechten.

De fractieleden van de SP vragen wat een slachtoffer kan doen, als hij of zij niet wordt uitgenodigd voor een zitting, de vordering benadeelde partij niet op zitting wordt behandeld, de verdachte wordt veroordeeld en het OM en de verdachte niet in hoger beroep gaan, anders dan een schadevergoedingsclaim indienen richting het OM.

Als een slachtoffer schade lijdt dan kan een slachtoffer, anders dan het indienen van een schadeclaim bij het OM, bij de burgerlijke rechter

schadevergoeding eisen. Een alternatief kan zijn dat het slachtoffer een klacht indient bij het OM.

De regering heeft onderkend dat het slachtoffer, dat zich in het strafproces heeft gevoegd als benadeelde partij, er belang bij heeft niet afhankelijk te zijn van het instellen van hoger beroep door de verdachte of het OM. Daarom is een voorstel opgenomen in de Contourennota ten aanzien van de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering³. Als het slachtoffer zich als benadeelde partij heeft gevoegd in het strafproces, krijgt zij of hij de mogelijkheid zelfstandig hoger beroep in te stellen tegen beslissingen over zijn vordering bij de strafkamer van het hof dan wel (indien het hof al over de vordering heeft beslist) cassatie in te stellen bij de strafkamer van de Hoge Raad.

De fractieleden van de SP stellen dat wellicht wel degelijk sprake is van het structureel niet (altijd) nakomen van bepaalde rechten. Het is naar de mening van de SP- fractieleden niet de bedoeling om rechten pas afdwingbaar te maken als er sprake is van een structureel probleem. Genoemde fractieleden vragen waarom de regering bij andere wet- en regelgeving wel rechtsmiddelen opneemt en hier niet. Verder vragen zij of de regering voornemens om rechtsmiddelen bij niet-naleving van slachtofferrechten op te nemen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering dan wel in andere wet- en regelgeving.

In antwoord op deze vragen wijst de regering op haar in het voorgaande gegeven overwegingen. Ook bij andere wet- en regelgeving weegt de regering af of het introduceren van een rechtsmiddel een uitkomst kan bieden gezien de aard van het niet-nageleefde recht en gezien de context van de betreffende procedure.

Hierboven lichtte de regering toe op welke wijze bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een rechtsmiddel wordt geïntroduceerd voor het slachtoffer dat zich als benadeelde partij heeft gevoegd in het strafproces. Verder vindt de regering het van belang dat de regeling van het beklag over het niet (verder) vervolgen wordt verbeterd.

De SP-fractieleden vragen verder hoe de regering, totdat de rechten van slachtoffers als vanzelfsprekend zijn opgenomen in de dagelijkse praktijk van organisaties in de justieketen, instaat voor de naleving van de slachtofferrechten door deze organisaties. Ook vragen genoemde fractieleden wie toeziet op de naleving van de slachtofferrechten.

Zoals in het voorgaande is beschreven is in de eerste plaats elke keten-partner zelf verantwoordelijk voor de naleving van de rechten van en voorzieningen voor slachtoffers. Ook is er hiervoor op geattendeerd dat in het Wetboek van Strafvordering in een aantal gevallen sprake is van rechterlijke toetsing. Indien er in het strafprocesrecht niet voorzien is in een rechterlijke toetsingsprocedure dan kan het slachtoffer een civiele procedure starten en bij de rechter in kort geding een voorziening vragen. Uit de jurisprudentie blijkt dat de voorzieningenrechter «als restrechter» een functie kan vervullen (HR 22 februari 1957, NJ 1957, 310 en HR 29 januari 1999, NJ 1999, 415).

Als een slachtoffer klachten heeft over het optreden van de politie dan kan zij of hij de politie-klachtenprocedure gebruiken. Als er een klacht is ingediend, start de politie een onderzoek. De inhoud van de klacht bepaalt om wat voor soort onderzoek het gaat. Normaal gesproken leidt een afdelingschef het onderzoek. Als het gaat om een zeer ernstige klacht, doet de hoofdofficier van justitie dit. Als de klager niet tevreden is met de

³ Brief van 30 sept 2015. Kamerstukken I, 2015–2016, 33 750 VI, par. 2.1.4/Kamerstukken II, 2015–2016, 29 279, nr. 278.

wijze waarop de politie de klacht behandelt dan kan zij of hij binnen één jaar de Nationale ombudsman vragen dit te onderzoeken. Een slachtoffer kan deze procedures gebruiken als hij bijvoorbeeld niet correct wordt bejegend door de politie. In een jurisprudentiebulletin van Slachtofferhulp Nederland wordt uiteengezet welke klachten vanaf het begin van 2012 tot in 2014 door slachtoffers werden ingediend en wat het oordeel was van de Nationale ombudsman (www.slachtofferhulp.nl/Algemeen/Slachtofferzorg/jurisprudentiebulletin).

De regering schrijft in de memorie van antwoord dat de vraag of rechten van slachtoffers afdwingbaar zijn, niet in algemene zin kan worden beantwoord en dat afdwingbaarheid voor elk afzonderlijk recht moet worden beoordeeld. De SP-fractieleden vragen de regering of zij voor elk afzonderlijk slachtofferrecht kan aangeven of dit recht afdwingbaar is, en zo ja, op welke wijze en of afdwingbaarheid voor dat recht in de rede ligt.

De regering gaat graag in op deze vragen. Zij wijst er voor de goede orde wel op dat dit vraagstuk buiten het bestek valt van de implementatie van de Europese richtlijn en dus ook van het onderhavige wetsvoorstel. De regering kan in dit bestek geen volledige opsomming geven, maar zal de vraag graag in samenvattende zin beantwoorden.

Een slachtoffer beschikt over een aantal primaire, basale mogelijkheden ten behoeve van de handhaving van zijn rechten. Ten eerste kan hij bij niet-naleving van rechten een verzoek te doen aan de niet-nalevende organisatie (zoals de politie, Slachtofferhulp Nederland, het OM). Verder kan hij een klacht indienen, waarna de desbetreffende organisatie volgens haar klachtenregeling moet reageren. Verder kan de kwestie worden voorgelegd als hoger beroep wordt ingesteld door de verdachte of het OM. Bovendien kan een slachtoffer een uitspraak vragen aan de voorlopige voorzieningenrechter als «restrechter». Deze mogelijkheden bieden als het ware een vangnet voor het slachtoffer.

Dit vangnet geldt voor rechten waarvoor geen specifieke rechtsgang is opgenomen in het strafprocesrecht. Dit betreft het recht op: correcte bejegening, het vergezellen door een persoon naar keuze bij het eerste contact met een bevoegde autoriteit, informatie bij het eerste contact met een bevoegde autoriteit, schriftelijke bevestiging van de formele aangifte, doen van aangifte in een taal die hij begrijpt of krijgen van taalkundige bijstand bij aangifte, informatie over zijn zaak, vertolking bij voorbereidend onderzoek, vertaling van schriftelijke informatie, kosteloze toegang tot slachtofferhulporganisaties (onafhankelijk van de vraag of aangifte wordt gedaan), voldoende informatie om te beslissing om toetsing te verzoeken van de beslissing om niet te vervolgen, het aanwezig zijn van een tolk ter terechtzitting (verzoek aan de rechter om de zitting te schorsen totdat een tolk aanwezig is), waarborgen in het kader van herstelrechtvoorzieningen, aangifte te doen in de lidstaat waar het slachtoffer woont van een strafbaar feit dat in een andere lidstaat is gepleegd, individuele beoordeling om specifieke beschermingsbehoeften te bepalen en op beschermende maatregelen (zoals een verzoek tot behandeling achter gesloten deuren (art. 269 Sv).

Een tweede categorie betreft de rechten waarvoor wel een rechtsmiddel is opengesteld in het kader van de strafvordering. Deze rechten worden hier opgesomd. Dit betreft: vertaling van afschriften van processtukken of bijstand van een tolk bij kennisneming van processtukken, hetgeen is geregeld in artikel 51ca, zesde lid, Sv. Als de officier van justitie het verzoek afwijst kan het slachtoffer daartegen een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris. Als de rechter het verzoek afwijst tijdens het onderzoek ter zitting, dan kan het slachtoffer bij de voorlopige voorzienin-

genrechter in kort geding dit besluit aanvechten – zoals uiteengezet in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 34 236, nr. 3, blz. 69).

Als een beslissing wordt genomen om een strafbaar feit niet te vervolgen dan kan het slachtoffer als belanghebbende beklag doen bij het gerechtshof (art. 12 Sv). Het slachtoffer kan bewijsmiddelen aanvoeren door middel van het verzoeken aan de officier van justitie stukken die hij relevant acht voor de beoordeling van de zaak tegen de verdachte of van zijn vordering op de verdachte aan het dossier toe te voegen (art. 51b, tweede lid Sv). Als de officier dit wil weigeren dan behoeft de officier van justitie schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. Ten aanzien van het recht op (onverwijld) teruggave van voorwerpen die in beslag zijn genomen (art. 119 – nieuw Sv) kan het slachtoffer als belanghebbende zich schriftelijk beklagen bij de rechter over onder meer het uitblijven van een last tot teruggave (art. 552a Sv.). Voor het slachtoffer dat als getuige optreedt en waarbij beschermingsmaatregelen gewenst zijn, geldt dezelfde regeling als voor andere getuigen. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een slachtoffer-getuige verzoekt dat zijn of haar identiteit verborgen wordt gehouden (art. 226a, eerste lid) en de rechter-commissaris dit verzoek afwijst, tegen deze beschikking hoger beroep openstaat bij het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd (art. 226b, tweede lid).

Een slachtoffer dat rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan zich ter zake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces. Als de officier van justitie een vervolging instelt of voortzet doet hij de benadeelde partij daarvan zo spoedig mogelijk mededeling. Bij deze mededeling zendt de officier van justitie een formulier voor voeging toe. Voor de aanvang van de terechtzitting geschiedt de voeging door een opgave van de inhoud van de vordering en van de gronden waarop deze berust, bij de officier van justitie die met de vervolging van het strafbare feit is belast. Deze opgave vindt plaats door middel van een door de Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld formulier. Als de officier van justitie heeft nagelaten om de bedoelde mededeling te doen en het formulier voor voeging toe te sturen dan kan de benadeelde partij een schadevergoeding eisen van het OM op grond van OM-beleidsregels. Dit betreft het behandelen van verzoeken tot schadevergoeding, die gebaseerd zijn op het feit dat een benadeelde partij zich door een ommissie van het Openbaar Ministerie niet heeft kunnen voegen in het strafproces en is van overeenkomstige toepassing op een mislukte voeging van een benadeelde partij in zaken waarin een taakstraf als transactie wordt aangeboden, de zogenaamde Taakstraf Openbaar Ministerie (TOM)-zittingen.

4. Ongedocumenteerde slachtoffers

In antwoord op de vragen over toegang tot de vrouwenopvang voor ongedocumenteerde slachtoffers heeft de regering – in de memorie van antwoord – gesteld dat er geen wettelijke regeling voor deze groep nodig is, omdat een praktische oplossing voorhanden is. De fractieleden van GroenLinks wijzen erop dat de Slachtofferhulpriichtlijn rechten creëert voor slachtoffers. Zij vragen of de regering het met deze leden eens is dat de implementatie van een EU-richtlijn dient te geschieden op het niveau van een wet of in elk geval een algemeen verbindend voorschrift. Zo ja, dan willen zij weten hoe de regering dit rijmt met de wettelijke uitsluiting van opvang voor ongedocumenteerden en vreemdelingen die nog in een verblijfsrechtelijke procedure zitten, zoals opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo 2015). De fractieleden van GroenLinks wijzen erop dat artikel 1.2.2 van de Wmo 2015 alleen opvang toestaat aan vreemdelingen met een verblijfsvergunning. Zij vragen of de

richtlijn niet verplicht tot aanpassing van de Wmo 2015 om een juiste implementatie van de richtlijn te garanderen en om te voorkomen dat mogelijke lagere regelgeving in tegenspraak is met de algemene uitsluiting in de wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering in haar reactie aangeeft dat niet-rechtmatig verblijf in ons land «in principe» geen obstakel vormt voor slachtofferhulp en opvang. Tevens wordt gesteld dat er mogelijkheden kunnen worden geboden voor de niet-rechtens verblijvende vreemdelingen om opvang of onderdak te verkrijgen. Deze oplossing heeft «niet per se» via wet- en regelgeving geboden te worden. In de redactie van dit antwoord proberen de voorgenoemde leden voorbehouden die vragen oproepen. Zij vragen of de regering duidelijker kan aangeven waarom de woorden «in principe» worden gebruikt en of de kans bestaat dat het niet-rechtmatig verblijf wel wordt tegengeworpen als slachtofferhulp en opvang noodzakelijk is. Een identieke vraag geldt ten aanzien het verkrijgen van opvang of onderdak, bijvoorbeeld met benutting van de Wmo 2015.

Hierop antwoordt de regering als volgt. Bij de implementatie van een Europese richtlijn wordt eerst bekeken of een bepaling een opdracht tot regelgeving bevat of een instructienorm voor het handelen van de overheid. Als er sprake is van een opdracht tot regelgeving dan worden in een voorstel voor de implementatiewetgeving alleen de onderdelen van de richtlijn opgenomen die nog niet in de Nederlandse wetgeving zijn vastgelegd. Lidstaten dienen de nodige wettelijke bepalingen in werking te laten treden om aan de richtlijn te voldoen, maar dat verplicht lidstaten er niet toe om voor elke verplichting die in een richtlijn staat nieuwe nationale regelgeving te creëren. Daar waar bestaande regelgeving al voldoet om aan een bepaling uit een richtlijn uitvoering te geven kan bij de implementatiemelding aan de Europese Commissie volstaan worden met verwijzing naar die bestaande regelgeving.

Artikel 1, eerste lid, derde volzin van de Europese richtlijn luidt: «De in deze richtlijn opgenomen rechten worden jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze toegepast, mede wat hun verblijfsstatus betreft».

Deze non-discriminatie bepaling noopt niet tot regelgeving, maar betreft het handelen door de overheid en organisaties voor slachtofferzorg. Ook als de bepaling wel zou worden opgevat als opdracht tot regelgeving is er geen aanleiding om nieuwe Nederlandse wetgeving te introduceren, omdat het recht op gelijke behandeling is opgenomen in artikel 1 van de Grondwet. Verder moet Nederland het discriminatieverbod naleven dat is verankerd in artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, als Nederland het recht van de Unie ten uitvoer brengt.

Opvang van slachtoffers is geregeld in artikel 9, lid 3, sub a, van de EU-richtlijn. Het derde lid van artikel 9 luidt:

- «3. Tenzij anderszins verleend door andere openbare of particuliere organisaties, ontwikkelen en voorzien de in artikel 8, lid 3, bedoelde gespecialiseerde hulporganisaties ten minste in:
- a) een toevluchtsoord of andere passende tussentijdse opvang voor slachtoffers die wegens een dreigend risico van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding een veilige schuilplaats nodig hebben;
 - b) gerichte en geïntegreerde ondersteuning voor slachtoffers met specifieke behoeften, zoals slachtoffers van seksueel geweld, slachtoffers van gendergerelateerd geweld en slachtoffers van geweld in hechte relaties, onder meer traumazorg en counseling».

Dit artikellid bevat geen opdracht tot regelgeving, maar een instructienorm die lidstaten verplicht voorzieningen te treffen voor opvang. Als uitvloeisel van het discriminatieverbod mag slachtoffers de toegang niet worden geweigerd vanwege niet-rechtmatig verblijf.

In mijn eerdere antwoord gaf ik aan dat niet-rechtmatig verblijf in ons land in principe geen obstakel vormt voor opvang. Er zijn opvanglocaties en gemeenten vangen in de praktijk ongedocumenteerde slachtoffers waar mogelijk op.

Ik ben, met de Kamerleden, van mening dat toegang tot opvang gewaarborgd moet zijn, ongeacht de verblijfsstatus. In de praktijk wordt de toegang tot opvanglocaties in beginsel niet geweigerd vanwege niet-rechtmatig verblijf. De bewoordingen «in beginsel» gebruik ik omdat het niet geheel is uitgesloten dat gemeenten in een concreet geval geen opvang kunnen bieden. Hierover zijn geen deugdelijke gegevens bekend, omdat geen registratie plaatsvindt van de weigering van opvang van personen naar aanleiding van huiselijk of eengerelateerd geweld met het oog op hun verblijfsstatus. Uit nadere informatie komt naar voren dat bij de toegang tot opvang van personen zonder verblijfsstatus de financiering van de opvangplaatsen een rol kan spelen. Dit betreft met name de vreemdelingen die een aanvraag doen voor een humanitaire verblijfsvergunning in verband met (de dreiging van) huiselijk geweld of eengerelateerd geweld. Zij kunnen een aanvraag doen voor een humanitaire verblijfsvergunning, zonder voorafgaand verblijfsrecht. De behandeling van die aanvraag vergt tijd en in deze periode kunnen zij geen beroep doen op een Wmo-voorziening. Ik ga samen met de Staatssecretaris van VWS verkennen in hoeverre er in de praktijk problemen zijn bij de toegang tot de opvangvoorzieningen voor slachtoffers van huiselijk of eengerelateerd geweld zonder verblijfsstatus en vervolgens indien nodig met de gemeenten en de opvanginstellingen in overleg treden over een oplossing. Deze verkenning verrichten we door middel van een onderzoek dat voor 1 juli 2017 gereed moet zijn.

De regering wil voorkomen dat de betrokkenen, die slachtoffer zijn van geweld, gedurende de bedoelde aanvraagperiode geen beroep zouden kunnen doen op passende opvang. Waar in het voorgaande gesproken wordt over huiselijk geweld betreft het ook eengerelateerd geweld.

Volledigheidshalve merk ik op dat voor andere categorieën ongedocumenteerde vreemdelingen al is voorzien in opvang. Wanneer zij slachtoffers zijn van een misdrijf als huiselijk geweld is opvang geregeld. Aanvragers van een asielvergunning worden opgevangen in een Asielzoekerscentrum en in dat verband wordt waar nodig ook bescherming en begeleiding geboden in verband met slachtofferschap. Aanvragers van een asielvergunning die niet op het asielzoekerscentrum kunnen blijven en bij een vrouwenopvang geplaatst moeten worden in verband met geweld of die geweld te duchten hebben in verband met hun seksuele geaardheid, kunnen terecht bij instellingen voor vrouwenopvang of maatschappelijke opvang; tot nog toe heeft het COA (Centrale Opvang Asielzoekers) voor financiering gezorgd. Ook uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen te maken krijgen met het genoemde geweld. Binnen de terugkeerlocaties is in die situaties maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld door de slachtoffers in een veilige verblijfsomgeving onder te brengen, waarbij ook voorzien wordt in medische zorg. De financiering is in deze gevallen onderdeel van de bekostiging van de terugkeerlocaties.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vagen wat de situatie is als een gemeente opvang of onderdak weigert met een verwijzing naar niet-rechtmatig verblijf en wat dan de juridische positie van betrokkene is als er geen wettelijke basis is om opvang of onderdak in te roepen.

Voor zover mij bekend is vinden gemeenten in de praktijk veelal een oplossing. Nu de implementatietermijn van de Europese richtlijn verstreken is kan betrokkene zich in principe rechtstreeks beroepen op de bepalingen van de richtlijn. De bovengenoemde verkenning door middel van onderzoek en het overleg moeten ertoe leiden dat gemeenten opvang niet zullen weigeren met een verwijzing naar niet-rechtmatig verblijf.

5. Meewerkverplichting

De Leden van de GroenLinksfractie hebben het volgende gesteld. Los van het probleem dat een wettelijke waarborg ontbreekt, waarmee de implementatie van de richtlijn onvolledig is, biedt ook de praktische «oplossing» – waarnaar hierboven is verwezen – onvoldoende waarborgen. Immers, het opleggen van een meewerkverplichting is in strijd met het recht op opvang zoals neergelegd in de richtlijn. Bovendien hebben de leden van de GroenLinks-fractie ernstige twijfels over de kwaliteit van de beschikbare zorg op de aangewezen opvangplek. Deze leden vragen of de regering nader kan uiteenzetten in hoeverre de Dienst Terugkeer en Vertrek de nodige specialistische zorg zal garanderen aan slachtoffers?

De regering verwijst op het punt van de vragen ten aanzien van de wettelijke waarborgen en de waarborgen voor een praktische oplossing naar haar antwoorden in paragraaf 4 van deze nadere memorie van antwoord. Er wordt geen meewerkverplichting opgelegd aan de betrokken vreemdelingen.

Niet de Dienst Terugkeer en Vertrek, maar het COA is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van de zorg voor de bewoners van opvanglocaties, dus ook voor de nodige specialistische zorg voor slachtoffers van een misdrijf.

Iedere bewoner van het COA – dus ook vertrekplichtige vreemdelingen in een vrijheidsbeperkende locatie of een uitgeprocedeerde gezin met minderjarige kinderen een gezinslocatie – kan aangifte doen en een beroep doen op Slachtofferhulp. In gesprekken die medewerkers van het COA voeren met bewoners die slachtoffer zijn worden slachtoffers geattendeerd op de beschikbaarheid van Slachtofferhulp. In het geval er betrokkenheid is van de politie zal ook deze melding maken van de mogelijkheid van hulp en ondersteuning van Slachtofferhulp. De COA-medewerkers zijn daarnaast opgeleid om bij signalen van huiselijk geweld of kindermisbruik de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling toe te passen.

Het COA verleent zelf geen medische zorg aan zijn bewoners. De taak van het COA richt zich op het borgen dat de toegankelijkheid van de zorg voor alle bewoners zo laagdrempelig mogelijk is.

Op iedere locatie is het Gezondheids Centrum Asielzoekers (GCA) aanwezig. Het GCA vormt voor bewoner het eerste aanspreekpunt voor wat betreft zorgverlening. Binnen een GCA-praktijk op een locatie werken een huisarts, praktijk-verpleegkundige en een consulent GGZ nauw samen. De consulent GGZ ondersteunt de huisarts bij het verlenen van zorg aan bewoners die met psychische psychosociale problemen een beroep doen op een huisarts.

6. Financiële gevolgen wetsvoorstel

De fractieleden van de ChristenUnie nemen met zorg kennis van het feit dat de kosten die aan uitvoering van deze wet verbonden zijn nog niet zijn vast te stellen, alsmede van het feit dat pas in de dit najaar ter beschikking komende meerjarenprogrammering slachtofferhulp een raming van

kosten beschikbaar zal zijn. Deze leden verzoeken de regering de uitvoerbaarheid van deze wet ook in financiële zin te waarborgen in de begroting.

Met betrekking tot de financiële consequenties van herstelrechtvoorzieningen geldt een vergelijkbare zorg die hierboven is beschreven met betrekking tot de financiële gevolgen. Graag ontvangen de leden van de ChristenUnie-fractie ook hier een reactie op.

Op de begroting⁴ van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is in 2017 € 9,7 miljoen en vanaf 2018 structureel € 10,7 miljoen beschikbaar voor het slachtofferbeleid. In de meerjarenagenda slachtofferbeleid (Kamerstukken II, 2016–2017, 33 552, nr. 23) die in oktober aan de Tweede Kamer is aangeboden, heb ik aangegeven welke activiteiten de komende vier jaar binnen dit kader worden gerealiseerd. De hoogste prioriteit voor de komende jaren, ook in financiële zin, ligt bij de goede uitvoering van de nieuw verworven slachtofferrechten. In de meerjarenagenda zijn structurele middelen à € 1 mln. per jaar gereserveerd voor de extra kosten die het OM maakt voor het informeren van slachtoffers ten gevolge van de EU-richtlijn. Ook zijn structurele middelen beschikbaar voor herstelrechtvoorzieningen. Het betreft middelen voor herstelgericht werken in detentie à € 250.000 per jaar en middelen voor slachtoffer-dader gesprekken. Deze laatste worden beschikbaar gesteld via de subsidie à € 1,31 mln. per jaar aan stichting Slachtoffer in Beeld. Bij de behandeling van de begroting Veiligheid en Justitie door de Tweede Kamer is daarnaast het amendement Recourt cum suis aangenomen, waarmee een bedrag van € 1,5 mln beschikbaar wordt gesteld voor mediation in het strafrecht.

De impact van de individuele beoordeling van slachtoffers (ten behoeve van bescherming) wordt nog nader in beeld gebracht. In 2016 is een pilot uitgevoerd in twee politieregio's, met de politie, het OM en Slachtofferhulp Nederland (SHN), om te bekijken hoe de individuele beoordeling uit de Europese richtlijn er in de praktijk uit zou kunnen zien. De komende maanden worden nog twee pilots uitgevoerd om de rol van het OM en SHN uit te werken. Dit wordt gefinancierd uit de bestaande middelen voor slachtofferbeleid. De uitkomsten van de pilots worden daarna gevalideerd. Ik verwacht de Tweede Kamer hierover in het voorjaar te kunnen berichten, inclusief de wijze waarop de implementatie vorm krijgt en eventuele kosten worden gedekt op mijn begroting.

Met de implementatie van de EU-richtlijn draagt de officier van justitie zorg voor het informeren van het slachtoffers over plaats, datum en tijdstip van de terechtzitting en voor het informeren over invrijheidsstelling of ontsnapping van de verdachte, die zich in voorlopige hechtenis bevindt, of van de veroordeelde. Zoals in de meerjarenagenda slachtofferbeleid is vermeld worden structurele middelen beschikbaar gesteld aan het OM om deze informatieverplichtingen goed uit te kunnen voeren.

7. Consequenties implementatie voor herziening Wetboek van Strafvordering

De fractieleden van het CDA vragen naar de inhoudelijke consequenties van eventuele Europese «inbreuken» op de in voorbereiding zijnde algehele herziening van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering. Genoemde fractieleden wijzen erop dat binnen Europa uiteenlopende

⁴ Het onderdeel bijdragen slachtofferzorg van begrotingsartikel 34.4. Daarnaast zijn er nog de reguliere middelen voor Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, Slachtoffer in Beeld en de voorschotregeling, waarmee in totaal nog eens € 57 miljoen wordt uitgegeven ten behoeve van slachtoffers.

modellen voor het strafproces bestaan. Deze fractieleden stellen dat bekend is dat de Europese regelgeving inzake strafvordering niet het Nederlandse model voor ogen heeft. Zij stellen dat wrijving kan ontstaan tussen het grote Nederlandse project en steeds nieuwe EU-regelgeving op specifieke deelterreinen. Zij vragen hierop een beargumenteerde reflectie van de regering.

De EU-regelgeving ten aanzien van de justitiële samenwerking in strafzaken is gebaseerd op de artikelen 82 tot en met 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze artikelen maken deel uit van Titel V: «De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht». Uit artikel 82, eerste lid, VWEU blijkt dat de justitiële samenwerking in strafzaken in de EU berust op twee beginselen. In de eerste plaats de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. Het tweede beginsel betreft de vaststelling van minimumnormen op EU-niveau. Dit betekent dat de nationale wetgeving in de lidstaten moet worden aangepast tot een gemeenschappelijke minimumnorm en dat niet wordt overgegaan tot volledige eenmaking ervan. Het betreft bijvoorbeeld het formuleren van gemeenschappelijke definities en een geharmoniseerde strafmaat voor bepaalde delicten. Op grond van artikel 82, tweede lid, VWEU kunnen minimumvoorschriften worden vastgesteld voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en die van de politieke en justitiële samenwerking strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. In dit lid is ook vastgelegd in die minimumvoorschriften rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten. De gebieden waarop de regelgeving ten aanzien van wederzijdse erkenning en minimumnormen betrekking kan hebben worden genoemd in artikel 82, tweede lid en in artikel 83 VWEU. Een derde aspect van samenwerking is de oprichting van gemeenschappelijke organen zoals Eurojust, Europol en het Europees justitieel netwerk.

Het voorgaande betekent dat Europese regelgeving inzake strafvordering niet leidt tot het vastleggen van één bepaald model voor het strafprocesrecht, maar dat er sprake is van toenadering tussen de regelgeving van lidstaten door middel van wederzijdse erkenning en minimumharmonisatie. Daarnaast is het van belang dat lidstaten bij de wetgeving voor de nationale implementatie van Europese richtlijnen vrij zijn in de keuze van de manier van implementatie. De Europese richtlijnen verplichten tot het bereiken van een vastgelegd resultaat, maar niet tot het volgen van een bepaalde methode of aanpak.

Europese richtlijnen komen in het algemeen tot stand op voorstel van de Europese Commissie, in onderhandeling tussen de lidstaten onderling en met het Europees parlement. Binnen het Europees parlement wordt onderhandeld over de amendementen. Dit leidt ertoe dat de richtlijnen het karakter hebben van compromissen. De richtlijnen sluiten daarom vrijwel nooit naadloos aan op de Nederlandse systematiek.

In het project Modernisering strafvordering wordt het Wetboek van Strafvordering ingericht vanuit de Nederlandse optiek. Wijzigingen die in het verleden naar aanleiding van Europese regelgeving zijn aangebracht worden uiteraard gehandhaafd. Toekomstige richtlijnen op het terrein van het strafprocesrecht zullen worden geïmplementeerd («verwerkt») in de herziene opzet van het wetboek, ongeacht de vraag of deze richtlijnen goed aansluiten bij de Nederlandse systematiek. Dit is het gevolg van de bevoegdheden op het terrein van de justitiële samenwerking die in het VWEU zijn vastgelegd.

De inhoudelijke consequenties zullen op grond van concrete Europese regelgeving moeten worden gezien.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur