

Vergaderjaar 2015–2016

34 082

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 16 september 2015

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij ondersteunen een versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, binnen de kaders en binnen het huidige stelsel van het strafproces. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Mede gelet op het advies van de Raad van State, de reacties van onder meer de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten, alsmede de aanbevelingen uit het onderzoek van de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen, kunnen deze leden instemmen met de uiteindelijke keuze om in dit voorstel af te zien van de invoering van een zogeheten tweefasenproces en een adviesrecht voor slachtoffers en nabestaanden in het strafproces. Met het voorstel om het schadefonds geweldsmisdrijven uit te breiden met nabestaanden van

¹ **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), P. van Dijk (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

slachtoffers van ernstige verkeersongelukken kunnen deze leden eveneens instemmen. Bij de voorgestelde uitbreiding van het bestaande spreekrecht voor slachtoffers in het strafproces bestaat bij de aan het woord zijnde leden voorshands echter de nodige aarzeling. Om die reden willen zij graag met de regering nader van gedachten wisselen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen bij zowel het onderdeel dat ziet op de uitbreiding van het spreekrecht als het onderdeel dat de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven behelst.

2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie stellen de vraag of dit wetsvoorstel vooralsnog de laatste stap ter verbetering van de positie van slachtoffers en nabestaanden betekent. Of zijn er in de nabije toekomst nieuwe stappen in voorbereiding?

Voor de leden van de **D66**-fractie is het om te beginnen de vraag voor welk probleem het onderhavige voorstel nu precies een oplossing is. Op dat punt hebben zij de nodige vraagtekens bij de in de memorie van toelichting gehanteerde onderbouwing. Ook overigens zijn deze leden niet overtuigd van de voorgestelde verruiming. Het in 2005 in het Wetboek van Strafvordering opgenomen spreekrecht voor slachtoffers is recentelijk, bij Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces², nog verruimd in die zin dat de kring van spreekgerechtigden is uitgebreid. In dat proces is het voorstel om de bestaande begrenzing van het spreekrecht op te heffen niet meegenomen. Blijkens de memorie van toelichting baseert de regering zich ter onderbouwing van nu voorliggende wetsvoorstel op een evaluatieonderzoek uit 2010, waaruit zou blijken dat ongeveer de helft van de slachtoffers die tot dan toe gebruik hebben gemaakt van het spreekrecht, de reikwijdte daarvan te beperkt vindt en graag ook zou willen spreken over met name de strafmaat. De aan het woord zijnde leden vragen de regering waarom dit gegeven eerder kennelijk geen aanleiding vormde om tot een aanpassing van het bestaande regime te komen en om welke reden dit element thans blijkbaar wel een voldoende rechtvaardiging vormt voor een uitbreiding van het bestaande, beperkte spreekrecht naar een volledig, dat wil zeggen onbelemmerd, spreekrecht. De regering zal kunnen billijken dat een verwijzing naar het regeerakkoord voor deze leden niet op voorhand overtuigend kan zijn.

Daarnaast vragen de leden van de **D66**-fractie de regering waarom zij de op zichzelf genomen niet onbegrijpelijke wens van slachtoffers om bij de uitoefening van het spreekrecht met name over het vergeldingselement te willen spreken, schijnbaar zo eendimensionaal wil honoreren. Deze leden missen op dit punt de afweging van dit belang ten opzichte van andere in het strafprocesrecht relevante en gewaarborgde belangen. Graag vragen zij de regering nader op dit punt te reageren. In die context wijzen deze leden op een publicatie van de Leidse criminoloog dr. mr. M. Kunst in *Beleid en Maatschappij*.³ Daaruit blijkt dat slechts een kleine minderheid

² Stb. 2012, 345.

³ Maarten Kunst, «De therapeutische werking van slachtofferdeelname aan het strafproces. Een kritische beschouwing vanuit psychotraumaperspectief», *Beleid en Maatschappij* 2015 (42) 1.

van de slachtoffers van een misdrijf langdurig emotioneel ontregeld is en dat er geen empirische onderbouwing bestaat over de therapeutische werking van deelname aan een strafproces door slachtoffers. Mede om die reden zou het niet onverstandig zijn een pas op de plaats te maken met het lanceren en implementeren van verdere plannen om de deelname van slachtoffers aan een strafproces te bevorderen. Graag vragen de aan het woord zijnde leden de regering om in de reactie op de gestelde vraag een appreciatie van deze publicatie mee te nemen.

De positie van slachtoffers van delicten in de strafrechtspleging is in de afgelopen decennia aanmerkelijk versterkt. Ook in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om slachtofferrechten uit te breiden. Het roept de vraag op in hoeverre de bestaande slachtofferrechten daadwerkelijk tegemoet komen aan de verwachtingen en veronderstellingen van slachtoffers. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering te voorzien in een overzicht van de huidige rechten die aan slachtoffers toekomen (over onder meer informatievoorziening, schadevergoedingsmogelijkheden en het spreekrecht ter zitting), de wijze waarop politie en justitie invulling geven aan deze slachtofferrechten en in hoeverre slachtoffers tevreden zijn over de wijze waarop zij in de strafrechtspleging betrokken worden.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen welk doel de regering met dit wetsvoorstel heeft, naast het tegemoetkomen aan de wensen van een groep slachtoffers. Is er bijvoorbeeld de wens dat het spreekrecht voortaan in grotere getale wordt gebruikt? Bij de invoering van het spreekrecht werden er vier doelen gesteld. Deze leden vragen op welke manier inzichtelijk is gemaakt hoe deze doelen worden behaald. Zij zien dat de genoemde evaluatie van het spreekrecht met name zag op het vierde doel van de wet: een (begin van) herstel van emotionele schade voor deelnemende slachtoffers te bewerkstelligen. De evaluatie laat hier een gemengd beeld zien. Deze leden vragen op welke wijze het aanvullende wetsvoorstel zal bijdragen aan de verwezenlijking van het doel. Zij vragen bovendien om een nadere empirische onderbouwing dat het wetsvoorstel bijdraagt aan herstel.

Ten aanzien van het eerste doel, de informatievoorziening aan de rechter, vragen de aan het woord zijnde leden of en zo ja, op welke wijze inzichtelijk is gemaakt hoe het spreekrecht het oordeel van de rechter beïnvloedt. Zij wijzen erop dat in verschillende wetenschappelijke onderzoeken wordt aangetoond dat ook rechters zich niet kunnen afsluiten voor onbewuste beïnvloeding, denk bijvoorbeeld aan het fenomeen van *anchoring*. Deze leden vragen of en zo ja, hoe voorkomen wordt dat dergelijke onbewuste processen uiteindelijk leiden tot een verslechtering van de positie van het slachtoffer of de verdachte en zodoende de onafhankelijke rechtsgang schaden. Zij vragen bovendien om toe te lichten hoe deze onderzoeken zijn gewogen bij het voorstel van wet.

3. Aanpassing wettelijke regeling

Geldend recht

Voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel achten de leden van de **D66**-fractie het van belang om een scherper inzicht te krijgen in het antwoord op de vraag in hoeverre de bestaande situatie problematisch is. Formeel mogen slachtoffers of nabestaanden thans alleen spreken over de gevolgen die zij zelf van het gepleegde misdrijf hebben ondervonden. Over de feiten van het misdrijf, de bewijsmiddelen of de gewenste strafmaat mogen zij zich niet uitlaten. Via de voorzitter mogen de verdediging en de officier van justitie aan het slachtoffer vragen stellen over de afgelegde verklaring, maar daarop behoeft het slachtoffer c.q. de

nabestaande geen antwoord te geven. De rechter hoeft tijdens de zitting en in het vonnis geen rekening te houden met de inbreng van het slachtoffer. In de bestaande praktijk stelt de rechter zich echter flexibel op als slachtoffers zich bij de uitoefening van hun spreekrecht uitlaten over de toedracht van het misdrijf en/of de strafmaat. Als dit voor de volledigheid van het onderzoek ter terechtzitting van belang is, of als er sprake is van een belastende verklaring, kan hij – zulks in lijn met een recente uitspraak van de Hoge Raad⁴ – besluiten het slachtoffer te beëdiggen als getuige. Het is de aan het woord zijnde leden onvoldoende duidelijk geworden welk(e) dringend(e) knelpunt(en) in het bestaande regime met dit voorstel wordt/worden weggenomen. Graag vragen zij de regering nader op deze kwestie in te gaan.

Aanpassing van de voorgestelde regeling

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat in de afgelopen decennia meerdere veranderingen in de wetgeving hebben geleid tot een verbetering van de positie van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces. Deze leden onderschrijven dat de belangen van het slachtoffer voldoende moeten worden meegewogen in het strafproces en dat het goed is dat hiertoe stappen zijn ondernomen. Er is in de afgelopen decennia op dit punt veel ten goede veranderd. Deze leden merken op dat het thans voorliggende wetsvoorstel minder verstrekkend is dan de eerste opzet en dat het uitgebreide spreekrecht de voorkeur heeft gekregen boven het adviesrecht. Nu het wetsvoorstel grotendeels haar motivering vindt in het feit dat een grote groep slachtoffers bij de evaluatie zelf om een aanpassing van het spreekrecht vroeg, vragen deze leden hoe dit wetsvoorstel zich tot die geuite wens verhoudt. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat Slachtofferhulp Nederland voorstander blijft van de invoering van het adviesrecht. Deze leden vragen hoe de regering met deze wens zal omgaan. Is het huidige wetsvoorstel opnieuw een stapje en is het adviesrecht een gewenst eindbeeld, of is het huidige wetsvoorstel de volledige uitvoering van de voornemens van het regeerakkoord op dit punt?

Uitgangspunten nieuwe regeling

De leden van de **D66**-fractie willen voorts een opmerking maken bij het tweede uitgangspunt dat aan de voorgestelde regeling ten grondslag wordt gelegd⁵. De regering meent dat een slachtoffer in beginsel ook bij de uitoefening van het onbepaalde spreekrecht geen vragen hoeft te dulden en dat de verklaring niet voor weerlegging vatbaar is. Hier missen deze leden een afweging ten aanzien van de wederkerigheid in de relatie tussen slachtoffer en verdachte in het voorgestelde regime. Het slachtoffer is, zolang hij niet als getuige wordt beëdigd, weliswaar geen procespartij maar wel procesdeelnemer. Hij kan zich immers door een raadsman laten bijstaan en verzoeken om de aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting. De regering hecht er blijkbaar sterk aan dat een slachtoffer zijn verklaring ononderbroken en zonder nadere vragen kan afleggen. De aan het woord zijnde leden missen ook hier echter, mede in het licht van de praktijk dat de rechter flexibel met verklaringen van slachtoffers omgaat, een appreciatie van de evenredigheid in de relatie tussen een onbelemmerd spreekrecht voor het slachtoffer en de gevolgen daarvan voor de positie van de verdachte en de verdediging. Graag vragen zij de regering nader op dit punt in te gaan.

⁴ HR 8 juli 2014, ECLI:NL:2014:169.

⁵ *Kamerstukken II 2014–2015, 34 082, nr. 3, p. 13.*

Uitvoering van het spreekrecht

De leden van de **VVD**-fractie stellen vast dat thans de spreekgerechtigde voor wat betreft de reikwijdte van zijn spreekrecht afhankelijk is van de welwillendheid van de rechtbank. Zou als gevolg van dit wetsvoorstel voor deze afhankelijkheid van de spreekgerechtigde een nieuwe afhankelijkheid in de plaats kunnen komen, namelijk de afhankelijkheid van de verdachte van de mondigheid van het slachtoffer?

Deze leden stellen voorts de vraag of het wetsvoorstel de mogelijkheid van een confrontatie en daardoor een verscherpte verhouding tussen de verdachte en het slachtoffer met zich brengt. Hoe beoordeelt de regering deze mogelijkheid?

Blijkens de stukken betoont de regering zich geen voorstander van wijziging van de regelgeving met betrekking tot de aan- en afwezigheid van de verdachte bij het onderzoek ter terechtzitting en de uitspraak. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een spreekgerechtigde na uitgebreide voorlichting zal verzoeken om aanwezigheid van de verdachte wanneer de spreekgerechtigde het woord voert. Dit is nieuw, zo stellen de aan het woord zijnde leden vast. Brengt dit wijziging in het standpunt van de regering?

De regering wijst op de bestaande mogelijkheden die de voorzitter heeft om de aanwezigheid van de verdachte te bewerkstelligen. Wat hiervan ook zij, de spreekgerechtigde is voor wat betreft de inwilliging van zijn verzoek afhankelijk van de voorzitter. Hoe verhoudt zich deze afhankelijkheid tot het recht op een onbeperkt spreekrecht zoals thans in het wetsvoorstel wordt voorgesteld? Hierbij hebben de aan het woord zijnde leden het oog uitsluitend op de spreekgerechtigde die uitdrukkelijk verzoekt om aanwezigheid van de verdachte. Deze leden stellen zich voor dat de spreekgerechtigde meer gebaat is bij een wettelijk voorschrift dat – behoudens uitzondering – de aanwezigheid van de verdachte regelt dan bij het recht om een verzoek te doen. Zij vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat de noodzaak om het slachtoffer goed voor te bereiden op de behandeling van de zaak, onverminderd aanwezig is. De regering geeft aan dat in de werkprocessen van het openbaar ministerie is opgenomen dat een aantal slachtoffers een slachtoffergesprek wordt aangeboden. Hoe worden slachtoffers die niet in deze categorie vallen, voorbereid op de behandeling van de zaak? Worden niet alle slachtoffers en nabestaanden die voornemens zijn te spreken in de rechtszaal, daarop voorbereid? Dienen sprekende slachtoffers/nabestaanden niet te worden voorbereid op mogelijk schokkende vragen van de advocaat van de verdachte (in het geval waarin de persoon beëdigd is als getuige)? Deze leden vernemen daarnaast graag van de regering hoe zij meer teleurstelling als gevolg van de uitbreiding van het spreekrecht (wanneer het slachtoffer zich niet gehoord voelt in het vonnis) bij slachtoffers te voorkomen? Dat teleurstelling van (nabestaanden van) slachtoffers over de strafmaat een reëel verschijnsel is, blijkt immers ook nu al in de praktijk.

De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen de vraag of de slachtofferverklaring zich zou moeten kunnen richten op een strafwens. Deze leden vragen zich af of dit niet verwachtingen wekt die niet in de strafrechtpleging kunnen worden waargemaakt. Dat geldt, zo veronderstellen de leden, zowel voor wraakzuchtige als voor vergevingsgezinde slachtoffers. Staat, met andere woorden, de strafwens niet op gespannen voet met de autonomie van de strafrechter?

Meermaals is benadrukt dat adequate voorlichting aan het slachtoffer over het benutten van zijn spreekrecht en de mogelijkheid om als getuige betrokken te raken in het strafproces, zeer belangrijk is. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe zeker gesteld wordt dat deze voorlichting er zal zijn voor de slachtoffers, nu verwacht wordt dat vaker gebruik zal worden gemaakt van het spreekrecht.

Mogelijkheid voor rechterlijk ingrijpen

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of de regering verwacht dat uitbreiding van het spreekrecht en het gebruik dat van die uitbreiding gemaakt zal worden, van invloed zullen zijn op de uiteindelijk op te leggen straf of maatregel? Zo er sprake is van beïnvloeding, acht de regering dat wenselijk?

De leden van de **D66**-fractie vermoeden dat het in de praktijk voor slachtoffers en nabestaanden niet in alle gevallen eenvoudig zal zijn om emoties als gevolg van traumatische gebeurtenissen een goede plaats te geven in een af te leggen verklaring. Deze leden verwachten dat dit vervolgens voor de rechters een probleem zal vormen om daar goed mee om te gaan. De regering wil nu in overleg met de Raad voor de rechtspraak nagaan of hiervoor een extra training voor rechters kan worden ontwikkeld. Dit kennelijk serieus bedoelde voornemen heeft deze leden enigszins verbaasd. Het komt hen voor dat het veel belangrijker is om ervoor te waken dat de rechter omwille van een goede werking van de onschuldpresumptie niet wordt meegezogen in een goedbedoelde maar mogelijk tot misverstanden leidende empathische houding ten opzichte van een slachtoffer. De regering vreest overigens geen aantasting van een behoorlijke procesvoering of risico's voor mogelijke vooringenomenheid ten opzichte van de verdachte. Graag vernemen deze leden op welke gronden (anders dan het vertrouwen in een extra training) deze observatie berust.

Handhaving onschuldpresumptie door de strafrechter

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering hoe een verplichte aanwezigheid van de verdachte zich verhoudt tot de *presumptio innocentiae*. Is hierbij onderscheid wenselijk tussen onderzoek ter terechtzitting, uitspraak en slachtofferverklaring plus verzoek van de spreekgerechtigde?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie merken op dat de uitbreiding van het spreekrecht wringt met de presumptie van onschuld. Immers, door een slachtoffer kan de verdachte reeds voor schuldig worden gehouden, terwijl de schuld (nog) niet is vastgesteld. Nu alles afwegend de keuze voor een tweefasenproces niet gemaakt wordt, vragen deze leden om nader inzichtelijk te maken hoe op dit punt de rechten van de verdachte geborgd worden en welke risico's de regering ziet.

4. Financiële paragraaf en administratieve lasten

Financiële consequenties van de uitbreiding van het spreekrecht

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de regering enerzijds stelt dat aan uitbreiding van het spreekrecht grote behoefte bestaat. Anderzijds verwacht zij een geringe toename van tijdsbeslag en kosten. Hoe valt dit met elkaar te rijmen?

De leden van de **GroenLinks**-fractie signaleren dat de rechterlijke macht te kampen heeft met aanzienlijke taakstellingen. Kan de regering deze leden voorrekenen welke financiële gevolgen de uitbreiding van het spreekrecht voor slachtoffers heeft? Verondersteld mag immers worden dat strafrechters hun vonnis sowieso extra moeten motiveren en dat geldt eens te meer zodra zij in hun strafvonnis aanzienlijk afwijken van de door slachtoffers geuite strafwens.

Financiële consequenties van de uitbreiding van het schadefonds

Ten aanzien van de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie hoe de omvang van de potentiële doelgroep zich verhoudt tot het beschikbare budget. Zij vragen hoe gegarandeerd is dat er voldoende budget is, indien meer slachtoffers uit de potentiële doelgroep zich melden, of dat hier knelpunten verwacht kunnen worden.

5. Overig

De leden van de **VVD**-fractie stellen de regering de vraag of de functie van het strafproces als middel tot verantwoording ten opzichte van de samenleving en slachtoffers gebaat is bij de aanwezigheid van verdachten tijdens het strafproces. Geldt dit *a fortiori* bij de uitspraak, mede gelet op het correctieve doel van strafoplegging?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Er wordt voorgesteld om artikel 51e, derde lid, Wetboek van Strafvordering zo te wijzigen dat een bepaalde groep namens een minderjarig slachtoffer kan spreken. Het voorgestelde derde lid bepaalt dat van het spreekrecht gezamenlijk of elk afzonderlijk gebruik kan worden gemaakt. De leden van de **CDA**-fractie stellen vast dat er geen maximum wordt gesteld aan het aantal personen dat namens het minderjarige slachtoffer kan spreken. Waarom is daar niet voor is gekozen? In het vierde lid van het voorgestelde artikel 51e is immers wel gekozen om het aantal nabestaanden dat mag spreken op drie te maximaleren.

Artikel IIA

Bij amendement is bepaald dat de wet over vijf jaar zal worden geëvalueerd.⁶ De leden van de **VVD**-fractie stellen de regering de vraag of van deze evaluatie deel zal uitmaken de wijze waarop rechters in hun motivering rekening houden met de verklaring van de spreekgerechtigden⁷?

Deze leden zouden voorts van de regering willen vernemen of de aanwezigheid dan wel afwezigheid van de verdachte deel zal uitmaken van de evaluatie. Is de regering bereid de aanwezigheid van de verdachte in het algemeen, meer in het bijzonder bij de uitspraak, bij de evaluatie te betrekken? Zo de aanwezigheid van de verdachte geen deel zal uitmaken van de evaluatie, wil de regering dan separaat onderzoek laten verrichten, niet alleen naar de aan- of afwezigheid met betrekking tot een verzoek van een spreekgerechtigde maar ook de aan- of afwezigheid bij de uitspraak?

⁶ Kamerstukken II 2014–2015, 34 082, nr. 10.

⁷ Vgl. Kamerstukken II 2014–2015, 34 082, nr. 16.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen tot slot de vraag welke vragen de regering gaat hanteren bij de beoogde evaluatie van het wetsvoorstel over vijf jaar. Zij vragen of op alle vier de doelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2005 gereflecteerd zal worden.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren