

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)

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 4 oktober 2016

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden in de memorie van antwoord op de door hen gestelde vragen. Zij hebben nog een enkele vraag.

De **SP**-fractieleiden waarderen de stappen die de regering reeds heeft gezet om de richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten te implementeren. Zij zouden graag zien dat de regering haar ambitieniveau hierin nog meer verhoogt en hebben daarom nog een aantal vragen.

De **GroenLinks**-fractieleiden hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn de regering erkentelijk voor de uitvoerige beantwoording in de memorie van antwoord. Verschillende door deze leden gestelde vragen worden afdoende beantwoord. Toch resteren er enkele vraagpunten die bij dezen worden voorgelegd.

¹ Samenstelling:

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

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*². 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 onderzoekers concluderen in het artikel als volgt:

«Het blijkt dat deze regels lang niet altijd voldoende worden nageleefd, en zeker niet in verhouding tot de wensen van de slachtoffers en nabestaanden.

De slachtoffers die meededen aan het onderzoek hebben veelal behoefte aan bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Ze zijn met name bang voor de verdachte en zijn vrienden, en willen op dit punt graag worden afgeschermd. Dat gebeurt nog te weinig. De afwezigheid van een adequate bescherming kan leiden tot confrontaties met de verdachte die diep ingrijpen in het persoonlijk leven van slachtoffers en nabestaanden.

Door individuele, betrokken functionarissen worden vaak goedwillende initiatieven genomen die bescherming bieden. In enkele geruchtmakende zaken is juist heel veel bescherming van de persoonlijke levenssfeer geboden. In «doorsneezaken» lijkt er echter onvoldoende alertheid te zijn bij de betrokken functionarissen, en daardoor gaat het soms flink mis. Van een structurele bescherming ten behoeve van alle slachtoffers is derhalve nog geen sprake.

De meeste slachtoffers die meededen aan het onderzoek waren niet op de hoogte van de mogelijkheden tot afscherming omdat deze hun niet worden aangeboden. Op en rondom de zitting worden de maatregelen die de persoonlijke levenssfeer van de het slachtoffer kunnen beschermen, zoals een aparte slachtofferruimte of een aparte ingang van het gerechtshof, lang niet altijd toegepast. Slachtoffers worden niet altijd op de hoogte gehouden van het verblijf van de verdachte. Zelfs wordt wel eens vergeten om de zittingsdatum aan slachtoffers bekend te maken. Daardoor lopen slachtoffers of nabestaanden soms een zitting mis, terwijl zij er veelal juist belang aan hechten om erbij te zijn. Het beleid dat informatieverschaffing en afscherming kan bieden, wordt blijkbaar nog als weinig dwingend ervaren. De diverse maatregelen zijn echter wel nodig voor het slachtoffer om zich veilig te kunnen voelen en om te kunnen participeren in het proces. Nederland voldoet derhalve op verschillende punten niet aan de EU-Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers die bepaalt dat maatregelen moeten worden getroffen om secundaire victimisatie van slachtoffers te voorkomen, onder andere door de bescherming van het privéleven.»³

Deelt de regering de in het artikel genoemde conclusies? Zo ja, welke conclusies deelt de regering en is zij voornemens hier wat mee te gaan doen? Zo nee, welke conclusies deelt de regering niet, en waarom niet?

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

² Malsch e.a., «De rechter en de privacy van het slachtoffer», *Trema* 2016, afl. 6, p. 195–203.

³ Malsch e.a., «De rechter en de privacy van het slachtoffer», *Trema* 2016, afl. 6, p. 202–203.

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. Waar baseert de regering de conclusie op dat de behoefte aan rechtsmiddelen dan beperkt zal zijn, zo vragen de SP-fractieleden. Wat doet de regering met de behoefte aan rechtsmiddelen tot die tijd? En wanneer verwacht de regering dat de rechten van slachtoffers als vanzelfsprekend zijn opgenomen in de dagelijkse praktijk van organisaties in de justitieketen, en hoe is dit toetsbaar voor haar?

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 niet bekend als de meest secuurste. Door het slachtoffer hierin geen rechtsmiddel te geven, staat het slachtoffer naar de mening van de SP-fractieleden wederom aan de kant. Graag de reactie van de regering.

Wat kan een slachtoffer doen, zo vragen de fractieleden van de SP, 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?

De regering stelt in de memorie van antwoord dat zij geen aanleiding heeft om te veronderstellen dat er een structureel probleem is ten aanzien van het nakomen van bepaalde rechten. Echter, gezien het feit dat de stichting LANGZS reeds vijf jaar zwartboeken uitbrengt waarin telkens dezelfde klachten naar voren komen, is er wellicht wel degelijk sprake van het structureel niet (altijd) nakomen van bepaalde rechten. Dit wordt nog eens bevestigd door het voorgenoemde onderzoek. 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. Waarom neemt de regering bij andere wet- en regelgeving wel rechtsmiddelen op en hier niet? En is 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?

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 justitieketen, instaat voor de naleving van de slachtofferrechten door deze organisaties. En wie ziet toe op de naleving van de slachtofferrechten?

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 verwijzing naar de beklagprocedure in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering verschaft daarin geen duidelijkheid, aangezien deze procedure niet in elke situatie ingeroepen kan worden.

4. Ongedocumenteerde slachtoffers

In antwoord op de vragen over toegang tot de vrouwenopvang voor ongedocumenteerde slachtoffers stelt de regering dat er geen wettelijke regeling voor deze groep nodig is, omdat een praktische oplossing voorhanden is. De fractieleden van **GroenLinks** wijzen erop dat de Slachtofferhulprichtlijn rechten creëert voor slachtoffers. Is de regering het met deze leden eens 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, hoe rijmt de regering dit 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)? Immers, artikel 1.2.2 van de Wmo 2015 staat alleen opvang toe aan vreemdelingen met een verblijfsvergunning. Verplicht de richtlijn niet 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 behoeft «niet per se» via wet- en regelgeving geboden te worden. In de redactie van dit antwoord proeven de voornoemde leden voorbehouden die vragen oproepen. Kan de regering duidelijker aangeven waarom de woorden «in principe» worden gebruikt; bestaat de kans 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: wat is de situatie als een gemeente opvang of onderdak weigert met een verwijzing naar niet-rechtmatig verblijf en wat is dan de juridische positie van betrokkene als er geen wettelijke basis is om opvang of onderdak in te roepen?

5. Meewerkverplichting

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. De Slachtofferhulprichtlijn staat geen meewerkvoorwaarden toe aan het recht op opvang, nu het non-discriminatiebeginsel in artikel 1, eerste lid, van de richtlijn daaraan in de weg staat. In overweging 40 van de preambule is ook nog eens geëxpliciteerd: «Hoewel de hulpverlening niet mag afhangen van het feit dat het slachtoffer bij een bevoegde autoriteit, bijvoorbeeld de politie, aangifte doet van een strafbaar feit [...]». Bovendien hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie ernstige twijfels over de kwaliteit van de beschikbare zorg op de aangewezen opvangplek. Kan de regering nader uiteenzetten in hoeverre de Dienst Terugkeer en Vertrek de nodige specialistische zorg zal garanderen aan slachtoffers?

6. Financiële gevolgen wetsvoorstel

Met zorg nemen de fractieleden van de **ChristenUnie** 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. Daarmee bestaat in strikte zin over de uitvoerbaarheid in financiële zin van deze wet geen enkele zekerheid en zelfs geen indicatie.

De voornoemde leden steunen invoering van deze wet, maar een eventuele dreigende gebrekkige uitvoering ten gevolge van ontbrekende middelen zou een onaanvaardbare situatie opleveren. Slachtoffers van strafbare feiten verkeren immers veelal in een kwetsbare positie. Voornoemde leden verzoeken de regering derhalve 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 ook hier een reactie op, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

7. Consequenties implementatie voor herziening Wetboek van Strafvordering

De regering heeft de vragen omtrent de eventuele Europese «inbreuken» op de in voorbereiding zijnde algehele herziening van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering echter procedureel en niet tevens materieel opgevat. De leden van de **CDA**-fractie vragen daarom nu specifiek naar de inhoudelijke consequenties. Binnen Europa bestaan immers uiteenlopende modellen voor het strafproces (vgl. het Engelse stelsel) en het karakter van de strafdorderingswetgeving verschilt dienovereenkomstig. Bekend is dat de Europese regelgeving inzake strafdordering niet het Nederlandse model voor ogen heeft. De op stapel staande grootscheepse herziening van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering beoogt de huidige regelgeving te systematiseren, maar uitdrukkelijk geen stelselgeoriënteerde wijzigingen door te voeren. Daarmee kan al snel wrijving ontstaan tussen het grote Nederlandse project en steeds nieuwe EU-regelgeving op specifieke deelterreinen. Graag zien de voornoemde leden hierop een beargumenteerde reflectie van de regering.

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