



0 BD

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Staatssecretaris van Veiligheid en
Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

12/23/2013 11:56 067

datum 19 december 2013
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp
bijlage(n)

Advies Conceptwetsvoorstel 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

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 5 oktober 2013 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") u te adviseren over het Conceptwetsvoorstel 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 (het "Wetsvoorstel").

Wetsvoorstel

Volgens huidig recht mogen bepaalde slachtoffers van ernstige delicten, hun nabestaanden, dan wel andere personen namens hen, tijdens de strafzitting een verklaring afleggen over de gevolgen die het strafbare feit of het overlijden van het slachtoffer bij hen teweeg hebben gebracht.¹ De rechter hoeft op deze verklaring formeel niet te reageren in het vonnis (al wordt bij ernstige delicten in het vonnis doorgaans wel gerefereerd aan de gevolgen voor het slachtoffer of de nabestaanden). In het Regeerakkoord is opgenomen dat slachtoffers meer spreekrecht krijgen in het strafproces.² In uw brief aan de Tweede Kamer van 22 februari 2013 en het daarbij als bijlage gevoegde visiedocument *Recht doen aan slachtoffers* heeft u een wetsvoorstel aangekondigd waarmee het spreekrecht zodanig wordt uitgebreid dat slachtoffers en nabestaanden zonder inhoudelijke beperkingen het woord kunnen doen in de rechtszaal.³

Volgens de Memorie van Toelichting ("MvT") wordt met het Wetsvoorstel uitvoering gegeven aan deze afspraak uit het Regeerakkoord. Aan de voorgestelde regeling worden de volgende uitgangspunten ten grondslag gelegd (MvT, p. 16-17):

¹ Dit volgt uit de artikelen 51e en 258 van het Wetboek van Strafvordering.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 552, nr. 2.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 2 van 14

- 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 zelf door het slachtoffer op de huidige voet worden uitgeoefend.
- c. Het slachtoffer blijft procesdeelnemer en wordt geen zelfstandige procespartij met eigen bevoegdheden om de resultaten van het (voor)onderzoek te beïnvloeden.
- d. Aan het toekennen van een adviesrecht aan het slachtoffer is de consequentie verbonden dat naar aanleiding van het advies de verdediging gebruik kan maken van haar ondervragingsrecht.

Het Wetsvoorstel strekt ertoe mogelijk te maken dat spreekgerechtigden 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 (de "vragen van artikel 350"). Dit zogenaamde adviesrecht kan worden uitgeoefend in aanvulling op het bestaande spreekrecht. Na het uitbrengen van het advies kunnen de officier van justitie en de verdachte zich daarover uitlaten, en zij kunnen tevens vorderen c.q. verzoeken om het slachtoffer als getuige te horen. Als de spreekgerechtigde in het advies aangeeft dat het onderzoek aanvulling behoeft, dient de rechtbank daarover te beslissen, waarbij het criterium is of het verrichten van nader onderzoek strikt noodzakelijk is. Het vonnis dient, indien wordt afgeweken van uitdrukkelijk onderbouwde standpunten in het advies van de spreekgerechtigde, in het bijzonder de redenen te bevatten die tot die afwijking hebben geleid. Deze vormgeving van de regeling is blijkens de MvT mede gebaseerd op voorstellen die zijn gedaan in een onderzoek naar het zogeheten tweefasenproces.⁴

Naast een invoering van een adviesrecht voor spreekgerechtigden wordt ook een uitbreiding voorgesteld van het Schadefonds Geweldsmisdrijven voor nabestaanden van slachtoffers van ernstige verkeersovertredingen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.⁵

⁴ B.F. Keulen e.a., *Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte*, Groningen: Rijkuniversiteit Groningen/WODC 2013. In dit onderzoek wordt aanbevolen om niet het spreekrecht als zodanig uit te breiden, omdat daarmee het slachtoffer het recht zou krijgen zich over bewijs en sanctietoemeting uit te laten voordat de officier van justitie heeft gerequireerd, maar in plaats daarvan een adviesrecht in te voeren dat na het requisitoir kan worden uitgeoefend.

⁵ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 3 van 14

12/23/2013 11:56 000

Advies

1. Algemeen

Voorafgaand aan de bespreking van het Wetsvoorstel hecht de Raad eraan het volgende op te merken.

1.1 Rol van het slachtoffer in het strafproces

Het strafproces heeft een publiekrechtelijk karakter en draait van oudsher om de strafzaak van de overheid tegen de verdachte. De laatste decennia is sprake van een ontwikkeling om de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken. De Raad onderschrijft deze ontwikkeling. Diverse wetswijzigingen hebben laten zien dat het goed mogelijk is gebleken om, met inachtneming van het publiekrechtelijke karakter van het strafproces, het slachtoffer een rol te laten vervullen als procesdeelnemer met bepaalde rechten. Zo zijn onder meer de vordering benadeelde partij, de schadevergoedingsmaatregel, de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht waardevolle aanvullingen van het strafproces gebleken, die duidelijk voorzien in behoeften van slachtoffers.

1.2 Spreekrecht

Met de invoering van het wettelijke spreekrecht in 2005⁶ hebben slachtoffers en nabestaanden letterlijk een stem in de rechtszaal gekregen.⁷ De rechter kan hierdoor uit de eerste hand vernemen – in plaats van uit het dossier – wat de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer zijn geweest, en hiermee rekening houden in de straftoemeting (als accentuering of inscherping van het beeld dat reeds uit het verder verhandelde ter terechtzitting is verkregen).⁸ Het slachtoffer kan tegemoet worden gekomen in zijn behoefte om gehoord en erkend te worden, en om zijn persoonlijke ervaringen, gevoelens over en beleving van het misdrijf te delen met onder meer de rechter die over de strafzaak oordeelt. Als gevolg van de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden in 2012 kan de stem van het slachtoffer ook bij diens afwezigheid op de terechtzitting worden gehoord.⁹

Het huidige spreekrecht is inhoudelijk beperkt tot de gevolgen die het strafbare feit bij hem teweeg hebben gebracht (*victim impact statement*). Het geven van een visie op de verdachte of de op te leggen straf is niet de bedoeling. Ook verklaringen over de toedracht en tegenwerpingen tegen de verdachte zijn niet toegestaan en brengen het risico met zich dat het slachtoffer alsnog als getuige wordt beëdigd en ondervraagd. De wetgever vreesde in dit verband een onheuse en schofferende bejegening van de spreker en het risico van secundaire victimisatie (herhaald slachtofferschap).¹⁰ Ook werd het door de wetgever als ongewenst beschouwd dat het slachtoffer zich zou ontpoppen als een schaduw-officier van justitie. Een dergelijke procespositie zou niet passen in het Nederlandse rechtssysteem.¹¹

⁶ Stb. 2004, 382.

⁷ Vóór die datum kregen overigens slachtoffers en nabestaanden van rechters soms ook al gelegenheid om ter zitting te spreken. Zie onder meer Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5 en het advies van de Raad over dit initiatiefvoorstel van 16 april 2003, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2003/6.

⁸ Vgl. HR 6 maart 2012, LJN BR1149, NJ 2012, 367 m.nt. C.P.M. Cleiren.

⁹ Stb. 2012, 345.

¹⁰ Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 8.

¹¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 4 van 14

12/23/2013 11:56 070

1.3 Evaluatie van het spreekrecht

Uit de evaluatie van het spreekrecht uit 2010 blijkt dat spreekgerechtigden die daarvan gebruik hebben gemaakt of een schriftelijke slachtofferverklaring hebben opgesteld, daarover tevreden zijn. Dit levert hen erkenning op en het gevoel gehoord te zijn en serieus te zijn genomen. Ook levert dit een bijdrage aan het emotionele verwerkingsproces. Communicatie met de dader en met de rechterlijke autoriteiten blijkt voor sprekers de belangrijkste reden te zijn om deel te nemen. Ook zonder invloed op de uitkomst vinden de deelnemers de instrumenten nuttig. Daarmee zijn resultaten van de evaluatie volgens de onderzoekers een onderstreping van het zelfstandige belang van zogeheten *victim voice*.¹²

Uit deze evaluatie blijkt tevens dat de inhoudelijke beperking voor een gedeelte van de spreekgerechtigden een nadeel is. Hun tevredenheid was volgens de onderzoekers hoger geweest als ze zich hadden kunnen uiten over de straf. Anderen hebben bij voorbaat om deze redenen afgezien van het spreekrecht. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat in de praktijk sprekers vaak wel degelijk deze onderwerpen aansnijden in hun verklaringen. Zij waren zich hier niet van bewust. De negatieve gevolgen voor de spreker bleven uit, ze werden hierop niet aangesproken. De onderzoekers concluderen dat de rechters aan sprekers meer ruimte gunnen om hun verhaal te doen dan de wetgever en suggereren dat de wettelijke grenzen wellicht meer als een stok achter de deur fungeren, voor de gevallen waarin de spreker echt te ver zou gaan. De onderzoekers neigen ernaar deze praktijk zo te duiden dat de rechter een eventuele negatieve omschrijving van de verdachte vooral interpreteert als een indicatie van de emotionele toestand van de spreker.

1.4 Verschillen in de praktijk

De Raad herkent het beeld dat sommige slachtoffers en nabestaanden een ruimere invulling aan het spreekrecht (willen) geven dan de wet voorschrijft. Vanuit de kant van Slachtofferhulp Nederland is eerder dan ook gepleit voor een inhoudelijke verruiming van het spreekrecht in de vorm van een "spreekrecht plus".¹³ Ook herkent de Raad het beeld dat rechters een ruimere verklaring soms ook toestaan, met dien verstande dat het dan doorgaans wel gaat om een relatief in tijd en strekking beperkte overschrijding. Dit ruimhartige rechterlijke optreden kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan een rechter het niet wenselijk achten te interveniëren tijdens een (bijvoorbeeld emotioneel) relaas. Ook kan het voorkomen dat een rechter wel wil interveniëren maar dat dit praktisch niet meer mogelijk is omdat de betreffende uitlatingen dan al zijn gedaan. In beide gevallen kan de rechter het gezegde voor kennisgeving aannemen, en eventueel voor de duidelijkheid aangeven dat de betreffende uitlatingen geen strafprocessuele consequenties kunnen hebben, en overigens dat de rechtbank eerst nog een beslissing moet nemen over de schuld van de verdachte. In het geval de spreker ingaat op de feitelijke toedracht komt het ook nu al voor dat hij als getuige wordt gehoord. Zeker als de spreker de aangever of een getuige is en zijn verklaring afwijkt van zijn eerdere verklaringen zal een daartoe strekkend verzoek van de verdediging niet gauw kunnen worden afgewezen. Het voorgaande laat onverlet dat het in de

¹² K. Lens, A. Pemberton en M. Groenhuijsen, *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?* Tilburg: Intervict/WODC 2010.

¹³ A. Sas en H. Crielaars, *Spreekrecht plus komt tegemoet aan behoeften slachtoffers*, gepubliceerd op www.slachtofferhulp.nl op 6 maart 2013.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 5 van 14

12/23/2013 14:56 071

praktijk ook voorkomt dat wel degelijk wordt ingegrepen op het moment dat een spreker een ruimere verklaring aflegt dan op grond van de wet is toegestaan. Dit maakt dat in de praktijk dus met deze slachtofferbehoefte verschillend wordt omgegaan. De Raad acht een dergelijk verschil ongewenst aangezien deze neerkomt op rechtsongelijkheid en onvoorspelbaarheid van de rechterlijke beslissing ten aanzien van de inhoudelijke reikwijdte van het spreekrecht. Dit is niet in het belang van slachtoffers (en ook niet van verdachten) omdat zij zo niet goed vantevoren kunnen inschatten wat ze van de rechter mogen verwachten. De Raad denkt dan ook graag mee over een mogelijke aanpassing van de regelgeving opdat een meer uniforme praktijk kan ontstaan die ruimhartig tegemoetkomt aan behoeften vanuit de samenleving. Meer specifiek denkt de Raad graag mee over de vraag of, en zo ja hoe een inhoudelijke verruiming van het spreekrecht op zodanige wijze in het strafproces kan worden ingepast dat deze tegemoetkomt aan behoeften van slachtoffers en nabestaanden, aansluit bij het bestaande stelsel en bijdraagt aan de kwaliteit van de strafrechtspleging. De Raad zal deze aspecten betrekken bij de navolgende bespreking van het Wetsvoorstel.

2. Het adviesrecht

Met het Wetsvoorstel wordt een extra recht voor de spreekgerechtigde geïntroduceerd om de rechter te mogen adviseren over de omvang van de bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting. Dit adviesrecht is een rechtsfiguur die het strafrecht op dit moment niet kent. Het uitoefenen van dit recht kan processuele consequenties hebben. Logische vragen bij dit adviesrecht zijn welk doel hiermee wordt beoogd, of het adviesrecht in dat verband een effectief middel is en welke voor- en nadelen aan het adviesrecht zijn verbonden.

2.1 Doel

In de MvT wordt in de als zodanig aangeduide paragraaf als doel van het wetsvoorstel geformuleerd het uitvoeren van het voornemen uit het Regeerakkoord (MvT, par. 1). Uit een andere paragraaf kan worden afgeleid dat het doel is om – onder verwijzing naar voornoemde evaluatie – te voorzien in een behoefte van een bepaalde groep spreekgerechtigden om zich over meer onderwerpen uit te laten dan de wet nu toestaat (MvT, par. 2). Zoals hiervoor is aangegeven, herkent de Raad deze behoefte. Wel zijn hier de volgende vragen aan de orde:

- in hoeverre deze behoefte niet enkel ziet op het zich mogen uitspreken over deze onderwerpen zonder dat dit per se tot formele strafprocessuele consequenties hoeft te leiden,
- over welke onderwerpen men precies wil spreken,
- hoe het op deze wijze tegemoetkomen aan bepaalde slachtofferbehoeften zich verhoudt tot andere doelstellingen zoals een voortvarende strafrechtspleging, en
- waarom de in de parlementaire geschiedenis opgegeven redenen voor inperking van het spreekrecht tot een *victim impact statement* thans van minder gewicht worden geacht.

De MvT gaat op deze vragen niet in. Het doel van het Wetsvoorstel is daarmee niet duidelijk omschreven. Ook kan het voorstel niet goed worden afgewogen ten opzichte van andere doelstellingen. De Raad adviseert de MvT op deze punten aan te vullen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 6 van 14

12/23/2013 11:56 072

2.2 Effectiviteit

Als gezegd zijn de behoeften waaraan het Wetsvoorstel tegemoet beoogt te komen niet duidelijk omschreven. De Raad veronderstelt zelf dat de dominante behoefte van de doelgroep van het Wetsvoorstel bestaat uit een ruimere invulling van het spreken als zodanig. Uit de evaluatie blijkt immers dat het enkel tijdens de zitting mogen spreken, ook zonder dat dit de uitkomst hoeft te beïnvloeden, van zelfstandige waarde is (*victim voice*). De Raad veronderstelt daarnaast, eveneens op grond van de evaluatie, dat de doelgroep van het Wetsvoorstel vooral iets wil zeggen over de gewenste strafmaat, de feiten van het misdrijf en hun gevoelens betreffende de verdachte.¹⁴

Op grond van deze veronderstellingen is de vraag gewettigd of met het voorgestelde adviesrecht effectief aan de betreffende behoeften tegemoet kan worden gekomen. Zo wordt niet de inhoud van het spreekrecht als zodanig verruimd. Spreekgerechtigden die over meer willen spreken dan de gevolgen van het feit, zullen een advies moeten uitbrengen over “de beantwoording van de vragen van artikel 350 Sv”. Hiermee krijgen zij een andere positie dan wanneer zij slechts gebruik maken van het spreekrecht. Spreekgerechtigden die een dergelijke positie niet op prijs stellen maar alleen een ruimere verklaring willen afleggen omdat zij alleen of primair gehoord willen worden, worden hiertoe met het Wetsvoorstel niet in de gelegenheid gesteld. Ook ziet de voorgestelde verruiming niet op de in de evaluatie genoemde onderwerpen, maar op de vragen van artikel 350 Sv. Twee van deze vragen worden in de evaluatie niet genoemd als onderwerpen waarover men zich zou willen uitlaten, te weten de vraag welke kwalificatie het bewezen verklaarde volgens de wet oplevert en de vraag of de verdachte strafbaar is aan het bewezenverklaarde feit (de schuld van de verdachte). Daarnaast komt één onderwerp dat in dit verband wel werd genoemd, op zijn beurt niet voor in artikel 350 Sv, te weten de gevoelens over de verdachte. Het Wetsvoorstel komt dus niet geheel tegemoet aan de behoeften van slachtoffers en nabestaanden, althans voor wat betreft hetgeen daarover uit onderzoek bekend is. Het is dan ook de vraag of het adviesrecht effectief aan die behoeften tegemoetkomt. Daar komt bij dat het adviesrecht ook belangrijke nadelen kent. Hierop wordt in paragraaf 2.4 van dit advies nader ingegaan.

2.3 Voordelen

De MvT noemt als mogelijk voordeel dat de rol van het slachtoffer op de terechtzitting bij volledig advies over bewijs en strafmaat wordt versterkt (MvT, p. 20). Zijn rol als procesdeelnemer zou hierdoor meer gewicht krijgen en toegroeien naar die van procespartij. Hij zou zijn wensen en opvattingen beter tot uitdrukking kunnen brengen en de andere actoren binnen het strafproces moeten daar rekening mee houden. De Raad merkt hierover op dat dit veronderstelde voordeel tamelijk speculatief van aard is en in de MvT niet wordt onderbouwd. Daarnaast vraagt de Raad zich af hoe deze veronderstelde versteviging van de positie zich verhoudt tot het in de MvT neergelegde uitgangspunt dat het slachtoffer geen partij wordt met eigen bevoegdheden om de resultaten van het onderzoek te beïnvloeden (MvT, p. 17). De Raad adviseert dit punt nader te onderbouwen en te verduidelijken.

2.4 Nadelen

Terwijl bij de veronderstelde effectiviteit en voordelen voor het slachtoffer vraagtekens kunnen worden geplaatst, kent het Wetsvoorstel ook belangrijke nadelen.

¹⁴ Zie K. Lens e.a., *a.w.*, p. 78.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 7 van 14

12/23/2013 14:56 07

- **Secundaire victimisatie door verhoor als getuige**

Als gezegd is in de wetsgeschiedenis als bezwaar tegen een ruimer spreekrecht ingebracht de vrees voor de bejegening van het slachtoffer en het risico van secundaire victimisatie wanneer diens verklaring zou leiden tot een ondervraging als getuige. Dit bezwaar wordt in de MvT onderkend. Sterker nog, meer tegenspraak ten opzichte van het adviserende slachtoffer is juist de bedoeling. De verdachte moet volgens de MvT alerter reageren op hetgeen het slachtoffer verklaart, en mag afwijkende beweringen (ten opzichte van eerdere verklaringen) omtrent de toedracht niet zonder meer onweersproken laten (MvT, p. 20). De Raad merkt hierover op dat het ook nu al mogelijk is dat het slachtoffer als getuige wordt gehoord als het ter terechtzitting aanwezig is. Dit lijkt in de praktijk relatief weinig voor te komen. Bij uitoefening van het adviesrecht over het bewijs zal echter zeker vaker discussie ontstaan. Als de daarbij gebruikte bewoordingen afwijken van die in de aangifte, bestaat de kans dat de verdediging hierin niet alleen aanleiding zal kunnen vinden om te verzoeken het slachtoffer als getuige te horen, maar ook om op het verschil commentaar te leveren. Hierbij kan worden gedacht aan het verweer dat de aangifte niet geloofwaardig of onjuist is of zelfs dat de aangever liegt. Niet alleen de verdediging, maar ook de officier van justitie kan in een lastig parket worden gebracht als datgene wat het slachtoffer naar voren brengt hem dwingt om daar tegenin te gaan. Een onderede gehoorde getuige kan bovendien onderwerp worden van een meenedprocedure, wanneer hij eerder iets anders heeft gezegd. In de MvT wordt in dit verband gewezen op de noodzaak van een goede voorlichting, voorbereiding en begeleiding van het slachtoffer. Daarbij wordt echter terecht al aangegeven dat, ook al wordt het slachtoffer op dergelijke risico's gewezen, de ondervraging als getuige hem toch rauw op het lijf zal kunnen vallen en dat deze risico's voor het slachtoffer niet altijd goed vantevoren zijn in te schatten. (MvT, p. 21). De Raad verwacht dan ook dat het Wetsvoorstel – zeker bij kwetsbare slachtoffers - leidt tot een grotere kans op secundaire victimisatie.

- **Secundaire victimisatie door verkeerde verwachtingen**

Een tweede nadeel is dat het toekennen aan het slachtoffer van het recht om niet alleen iets te zeggen maar ook aan de rechter een juridisch-inhoudelijk advies uit te brengen waar deze iets mee moet, bij het slachtoffer de verwachting kan wekken dat dit advies het verloop van het strafproces wezenlijk kan beïnvloeden. Hoewel de rechter ter zitting hooggespannen verwachtingen van het slachtoffer zal proberen te temperen, is de kans groot dat het slachtoffer zich tekort gedaan zal voelen als de beslissingen anders luiden dan het geadviseerd heeft. Dat laatste zal vaak het geval zijn. Zo zal het advies inhoudelijk vaak niet veel kunnen toevoegen aan de gegevens die reeds in het dossier zitten. Van het openbaar ministerie mag immers worden verwacht aan de rechter een compleet dossier aan te leveren waarin ook wensen en opvattingen van slachtoffers en nabestaanden zijn meegewogen. De beoordeling door de rechter van een verzoek van het slachtoffer tot het verrichten van nader onderzoek wordt bovendien gebonden aan een stringent criterium, namelijk of dat onderzoek in het belang van de waarheidsvinding strikt noodzakelijk is. Praktisch gesproken valt niet in te zien dat ter zitting nog sprake kan zijn van een noodzakelijke onderzoekshandeling die niet reeds naar voren is gebracht door andere procesdeelnemers. Het advies over specifiek de strafmaat zal bovendien vaak niet veel kunnen toevoegen aan de verklaring van het slachtoffer over de gevolgen van het strafbare feit. Die slachtofferverklaring wegen de officier van justitie en de rechter immers nu al mee in de strafis cq de strafoplegging. Daar komt bij dat, zoals ook uit de evaluatie van het spreekrecht volgt, slachtoffers en nabestaanden vaak een zwaardere straf wensen dan door de rechter wordt opgelegd. Bezien vanuit hun perspectief is dat uiteraard begrijpelijk. De rechter heeft echter bij de strafoplegging met meer factoren rekening te houden dan de wens van het slachtoffer, zoals het wettelijk strafmaximum, de eis van de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 8 van 14

12/28/2013 11:56 074

officier van justitie, de straffen die voor vergelijkbare zaken worden opgelegd en persoonlijke omstandigheden van de dader. De Raad verwacht dan ook dat het Wetsvoorstel zal leiden tot een grotere kans op verkeerde verwachtingen bij slachtoffers en nabestaanden, en daarmee tot een grotere kans op teleurstellingen. Ook dit leidt tot een grotere kans op secundaire victimisatie.

- **Belemmering voortvarende strafrechtspleging**

Een derde nadeel is dat het adviesrecht een belemmering vormt voor een voortvarende strafrechtspleging. Dit wordt met name veroorzaakt door de vorm waarvoor is gekozen ter uitvoering van het eerdere voornemen om het spreekrecht uit te breiden, namelijk door de introductie van een nieuw recht. Bij de uitoefening van dit adviesrecht gaat het – anders dan bij het spreekrecht – inhoudelijk niet om de impact van het feit op het slachtoffer maar om diens mening over juridisch-inhoudelijke kwesties. De uitoefening van dit recht kan processuele consequenties hebben: nadere discussie, ondervraging van het slachtoffer als getuige, beslissing door de rechter over verzoek van het slachtoffer tot aanvulling van het onderzoek en het moeten motiveren bij afwijking van het advies. Het adviesrecht maakt het mogelijk dat het slachtoffer, of misschien nog wel eerder diens advocaat, zich ontpopt tot een schaduw-officier van justitie. Dit zal tot werklastgevolgen voor de Rechtspraak leiden. Daarop zal hieronder nader worden ingegaan.

- **Juridisering van de rol van het slachtoffer**

Een vierde nadeel is dat het adviesrecht leidt tot juridisering van de rol van slachtoffers en nabestaanden. In het huidige stelsel is het slachtoffer geen procespartij maar een procesdeelnemer met rechten, waaronder het spreekrecht. De nadruk bij het spreekrecht ligt in het huidige stelsel op de persoonlijke ervaringen van het slachtoffer. Met de introductie van het adviesrecht verschuift de positie van het slachtoffer in de richting van procespartij (MvT, p. 20). Dit sluit niet aan bij het huidige stelsel. De juridische aard van het adviesrecht maakt dat het in de praktijk naar verwachting vaak zal worden uitgeoefend door een advocaat. Door deze juridisering dreigen de persoonlijke ervaringen van het slachtoffer naar de achtergrond te verdwijnen. De Raad acht dat niet in het belang van slachtoffers en nabestaanden.

2.5 Standpunt over het Wetsvoorstel

Zoals hiervoor is aangegeven, denkt de Raad graag mee over de vraag of, en zo ja hoe een inhoudelijke verruiming van het spreekrecht op zodanige wijze in het strafproces kan worden ingepast dat deze tegemoetkomt aan behoeften van slachtoffers en nabestaanden, aansluit bij het bestaande stelsel en bijdraagt aan de kwaliteit van de strafrechtspleging. Uit de voorgaande beschouwing van het Wetsvoorstel volgt dat dit voorstel hier naar mening van de Raad niet aan voldoet. Als gezegd is het de vraag of het voorgestelde adviesrecht effectief tegemoetkomt aan behoeften van sommige slachtoffers en nabestaanden om bij het spreekrecht een ruimere verklaring af te mogen leggen dan nu is toegestaan. Die zien immers vooral op het mogen spreken als zodanig (*victim voice*). Slachtoffers en nabestaanden die alleen maar willen spreken en geen advies willen uitbrengen, zijn met het Wetsvoorstel niet geholpen. Het adviesrecht kent verder belangrijke nadelen. De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel leidt tot een grotere kans op secundaire victimisatie door een grotere kans op een verhoor als getuige en verkeerde verwachtingen over het effect van het adviesrecht. Het adviesrecht vormt verder een belemmering voor een voortvarende strafrechtspleging en kan leiden tot juridisering van de rol van het



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 9 van 14

12/23/2013 11:56

slachtoffer. De Raad adviseert daarom om van de introductie van het adviesrecht af te zien en in plaats daarvan de beoogde verruiming van het spreekrecht op alternatieve wijze te bewerkstelligen. In de navolgende paragraaf wordt hiertoe een voorstel gedaan.

2.6 Een alternatieve regeling voor de verruiming van het spreekrecht

Als gezegd dienen bij een eventuele verruiming van het spreekrecht de behoeften van slachtoffers en nabestaanden en het belang van een voortvarende strafrechtspleging voorop te staan. Dit betekent naar mening van de Raad dat ook bij een verruiming van het spreekrecht de nadruk zou moeten liggen op het spreken over de gevolgen van het strafbare feit voor het slachtoffer of de nabestaande. De Raad acht het wenselijk dat wordt voorzien in een wettelijke basis voor een uniforme ruimhartige omgang in de praktijk met verklaringen van spreekgerechtigden die strikt genomen niet zien op de gevolgen van het strafbare feit. Dit zou eenvoudig op alternatieve wijze kunnen worden bereikt door de betreffende wetsbepalingen zo aan te passen dat daarin tot uitdrukking komt dat de spreekgerechtigde mag spreken over de gevolgen van het strafbare feit en over andere daaraan gerelateerde onderwerpen, voorzover het strafproces daardoor niet onnodig wordt belast. Dit laatste is uiteraard ter beoordeling van de voorzitter van de strafkamer vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het onderzoek ter terechtzitting en de orde in de zittingszaal.

3. Uitbreiding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Als gezegd strekt het Wetsvoorstel niet alleen tot de invoering van een adviesrecht voor slachtoffers, maar wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de reikwijdte van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg) uit te breiden. Dit onderdeel van het Wetsvoorstel geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen over de huidige Wsg.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: het Schadefonds) houdt bij het doen van een uitkering rekening met de mogelijkheid dat een slachtoffer nog langs civiele weg of op andere wijze een vergoeding kan krijgen. In dat geval verbindt zij aan de uitkering de voorwaarde dat het Schadefonds de later door het slachtoffer ontvangen vergoeding, bijvoorbeeld een toewijzing van de vordering benadeelde partij, alsnog in mindering kan brengen op het bedrag van de uitkering. Deze voorwaarde werd in het verleden al zo gehanteerd door het Schadefonds, maar vindt sinds 1 januari 2012 zijn basis in artikel 6, tweede lid, Wsg.

Artikel 6, vierde lid, Wsg bepaalt echter dat de Staat voor het uitgekeerde bedrag in de rechten van het slachtoffer treedt die deze ten aanzien van de door hem geleden schade tegenover derden heeft. De vraag is dus hoe de benadeelde na een uitkering door het Schadefonds zijn rechten nog geldend kan maken tegenover derden, wanneer de Staat in deze rechten is getreden.

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel tot aanpassing van de Wsg is aandacht besteed aan dit probleem. In het aanvankelijke voorstel werd expliciet bepaald dat de benadeelde zijn vorderingsrecht zou behouden ten opzichte van derden onder de verplichting de uitkering die hij reeds ontvangen had van het schadefonds terug te betalen bij ontvangst van een vergoeding door derden. Uiteindelijk is deze toevoeging geschrapt in het voorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 10 van 14

1212312013 11:56

De subrogatie, zoals deze reeds bestond, is gehandhaafd, zij het dat de rechten niet meer overgaan naar het Schadefonds maar naar de Staat (art. 6 lid 4 Wsg). De gedachte hierachter is dat aangezien het CJIB de inning van de schadevergoedingsmaatregel verzorgt (en deze doorgaans tezamen met de toewijzing van de vordering benadeelde partij wordt opgelegd), zij het ontvangen bedrag zal overmaken aan het Schadefonds (en dus niet naar het slachtoffer ten behoeve van wie de schadevergoedingsmaatregel was opgelegd gelet op de subrogatie van rechten aan de Staat).

Gelet op de tekst van de huidige wettelijke regeling gaan de rechten die een slachtoffer heeft ten opzichte van een derde (zoals de verdachte) over op de Staat wanneer en voor zover het Schadefonds een uitkering doet ten aanzien van door deze derde veroorzaakte schade. Daarmee heeft de benadeelde voor dat deel geen vordering meer en zal hij niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard. Dit betekent ook dat de rechter ten aanzien van deze schade ook geen schadevergoedingsmaatregel kan opleggen nu art. 36f, tweede lid, Sr bepaalt dat deze maatregel enkel kan worden opgelegd indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.

Omdat de huidige wettekst van art. 6 Wsg niet lijkt overeen te stemmen met de bedoeling van de wetgever en daardoor in de praktijk vragen oproept, beveelt de Raad om een en ander te verduidelijken, bijvoorbeeld door de tekst van art. 6 Wsg in overeenstemming te brengen met die bedoeling.

4. Werklastgevolgen

De Raad verwacht dat invoering van het voorgestelde adviesrecht gevolgen heeft voor de werklast van zowel voor rechtbanken als voor gerechtshoven. Dit heeft te maken met de verwachte toename van de zittingstijd van de meervoudige kamer en met de afhandeling van de betreffende rechtszaken, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. In totaal verwacht de Raad dat dit een werklasttoename voor de Rechtspraak met zich meebrengt van, in geld uitgedrukt, tussen ruim **achthonderd- en negenhonderdduizend euro per jaar**. Dit wordt hieronder toegelicht.

Onderzoek laat zien dat voor 2010, circa 250 personen per jaar gebruik maakten van het spreekrecht en circa 3.000 personen per jaar een schriftelijke slachtofferverklaring opstelden.¹⁵ Uit het jaarverslag van Slachtofferhulp Nederland blijkt dat die aantallen sindsdien zijn toegenomen: in 2012 vond bij 4.400 slachtoffers begeleiding plaats bij de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht. Dat was een toename met 9 procent t.o.v. 2011. Sindsdien vond wederom een toename plaats in verband met de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden per september 2012. Uit de registraties voor de behandeling van strafzaken blijkt dat in 2012 circa 580 slachtoffers en in 2013, na 11 maanden, circa 650 zich hadden voorgenomen gebruik te maken van het spreekrecht.

Daarnaast is, in lijn met de bedoeling van het Wetsvoorstel, de verwachting dat het aantal sprekers ten opzichte van de huidige situatie zal toenemen als gevolg van invoering van het adviesrecht. Beide effecten, uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden eind 2012 en een toename als gevolg van

¹⁵ K. Lens e.a., *a.w.*, p. 97-99.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 11 van 14

invoering van het adviesrecht, hebben geleid tot de schatting dat bij de rechtbank ten minste 700 personen per jaar gebruik zullen maken van het adviesrecht. In hoger beroep gaat het dan om circa 270 zaken per jaar, waarbij uitgegaan is van een gemiddeld appelpercentage.

In rechtszaken waar gebruik wordt gemaakt van het adviesrecht zal om een aantal hieronder genoemde redenen de behandeltijd van de zitting, inclusief de gevolgen van een toename van het aantal aanhoudingen, met circa 55 minuten toenemen. Ten eerste zullen sprekers langer aan het woord zijn. Bovendien zal het enige tijd kosten om de status van het advies aan het slachtoffer duidelijk te maken aan de verdediging en het publiek. Voorts zal het in veel gevallen voor de hand liggen dat, anders dan doorgaans bij het spreekrecht het geval is, het adviesrecht na het requisitoir wordt uitgeoefend. Dat maakt het ook eenvoudiger om te onderscheiden tussen spreekrecht en adviesrecht, als ook in consequenties die de uitoefening van beide rechten met zich kan brengen. In de zaken waarbij splitsing van spreekrecht en adviesrecht plaatsvindt, zal dit gemiddeld genomen extra tijd kosten. Omdat de verwachting bestaat dat slachtoffers vaker als getuige zullen worden gehoord, zal hiermee bij de planning van zaken ook rekening moeten worden gehouden.

Ten slotte dient de rechter in zijn vonnis in het bijzonder in te gaan op een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van het advies van de spreekgerechtigde. Geschat is dat dit circa een half uur per zaak extra kost in de betreffende rechtszaken.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de Rechtspraak

12/23/2013 11:56 077



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 12 van 14

12/23/2013 11:56:07

Bijlage 1: overige inhoudelijke opmerkingen

- *Toezegging afwijzing verzoek tot verhoor als getuige*

De suggestie dat het slachtoffer zou kunnen worden toegezegd dat als het binnen bepaalde grenzen blijft het geen verhoor als getuige te vrezen heeft (MvT, p. 24), is niet onderbouwd en staat op gespannen voet met bestaande strafprocessuele regels. Meer in het bijzonder bevat de passage: "Hoewel de verdediging het indienen van een verzoek tot het horen als getuige naar aanleiding van de uitoefening van het spreekrecht niet op voorhand kan 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" (MvT, p. 24) een onjuiste voorstelling van de wettelijke regeling. Dat het in de rede zou liggen dat de rechter een verzoek tot het horen van een slachtoffer als getuige naar aanleiding van de uitoefening van het spreek- en adviesrecht zou afwijzen, is de Raad niet bekend. Ditzelfde geldt voor het openbaar ministerie, dat immers wettelijk evenzeer tot taak heeft eventuele be- of ontlastende informatie in zijn afweging te betrekken.

- *Orde op de zitting*

De voorzitter, die is belast met het handhaven van de orde ter terechtzitting, geeft de spreekgerechtigde ter terechtzitting doorgaans voorafgaand aan het requisitoir de gelegenheid om het spreekrecht uit te oefenen. Naar mening van de Raad zal het in veel gevallen voor de hand liggen dat het adviesrecht juist ná het requisitoir wordt uitgeoefend. Dat maakt het ook eenvoudiger om daarin te onderscheiden alsook in consequenties die de uitoefening van beide rechten met zich kan brengen. Bovendien moet het adviesrecht in zekere zin worden beschouwd als aanvulling op hetgeen de officier van justitie naar voren brengt, aangezien het slachtoffer niet de status van procespartij heeft. In het uiterste geval kan dat betekenen dat de officier van justitie vrijspraak vordert en het slachtoffer (vervolgens) meent dat een veroordeling moet volgen. Een belangrijk nadeel van de uitoefening van het adviesrecht ná het requisitoir kan zijn dat daarna de behandeling van de feiten heropend zal moeten worden als het slachtoffer als getuige dient te worden gehoord. Teneinde enige flexibiliteit mogelijk te maken, verdient het de voorkeur om uitdrukkelijk aan de voorzitter over te laten op welk moment het adviesrecht (vóór of ná het requisitoir) wordt uitgeoefend.

- *Getuigeverhoor niet alleen bij belastende verklaring*

Het voorgestelde artikel 302, vierde lid, Sv luidt volgens de huidige tekst zo dat een slachtoffer dat een belastende verklaring heeft afgelegd als getuige kan worden ondervraagd. De tekst is om meerdere redenen ongelukkig. Het slachtoffer zal een voor de bewijsbeslissing relevante verklaring strikt genomen alleen als getuige kunnen afleggen; de bewijsregeling wordt immers niet aangepast. Dat een ter terechtzitting als slachtoffer aanwezig persoon als getuige zal kunnen worden gehoord, spreekt op grond van de getuigenregeling dan ook voor zich. De tekst suggereert evenwel dat het horen alleen zou kunnen plaatsvinden na een belastende verklaring. Het valt niet in te zien waarom het horen niet zou kunnen plaatsvinden na een – op bepaalde punten – ontlastende verklaring, zeker als door het slachtoffer in het vooronderzoek een – over de hele linie – belastende verklaring is afgelegd. De rechter zal een verzoek in een dergelijk geval moeilijk kunnen afwijzen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 13 van 14

- *Volgorde ondervraging*

In de MvT wordt in verband met ondervragingsrisico gewezen op het voorstel om aan de officier van justitie en de spreekgerechtigde de bevoegdheid te geven het gerecht te vragen om af te wijken van de volgorde van het horen van de getuige die in beginsel wordt gevolgd (het voorgestelde nieuwe lid 4 van artikel 389 Sv). Hiermee wordt kennelijk beoogd dergelijke risico's te matigen. Het is de Raad onduidelijk wat hiermee wordt beoogd.

- *Bevoegdheid slachtoffer tot verzoeken aanvullend onderzoek*

Het voorgestelde criterium voor de beoordeling van een verzoek van het slachtoffer tot het verrichten van nader onderzoek is of dat onderzoek in het belang van de waarheidsvinding strikt noodzakelijk is. Dit is een stringent criterium. Naast het feit dat een dergelijk nieuw criterium in het Wetboek van Strafvordering niet wenselijk is, valt praktisch gesproken niet in te zien dat er als de zaak op zitting komt sprake zou kunnen zijn van een noodzakelijke onderzoekshandeling die niet reeds ter sprake wordt gebracht door rechter, officier van justitie of verdediging. Met andere woorden: voor zover zich hier al een probleem zou kunnen voordoen, wordt het slachtoffer blij gemaakt met een dode mus.

12/23/2013 11:58 079



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 december 2013
kenmerk
pagina 14 van 14

12/23/2013 11:56 000

Bijlage 2: opmerkingen van redactionele aard

- Gelet op de voorgestelde aanpassing van art. 260, tweede lid, Sv vraagt de Raad zich af of de woorden “die bevoegd is” in het voorgestelde derde lid, tweede volzin, van dat artikel niet zouden moeten luiden “die verzocht heeft”.
- In Artikel I, onderdeel C ontbreekt in de aanhef het woord “komt” na “Artikel 288a, tweede lid.”.
- Het verschil tussen het voorgestelde art. 302 lid 3, laatste volzin, Sv en het vierde lid van dat artikel is niet aanstonds duidelijk.
- De Raad vraagt aandacht voor het feit dat in het vierde lid van het voorgestelde art. 302 Sv als toetsingsmaatstaf voor de beoordeling van onderzoeksverzoeken van het slachtoffer het belang van de waarheidsvinding als uitgangspunt wordt genomen, terwijl dat onderzoek blijkens de tekst van dat artikellid ook betrekking kan hebben op andere vragen van art. 350 Sv dan enkel de bewijsbeslissing. Dat vraagt – ondanks de toelichting op p. 22 van de MvT - om verduidelijking.
- In art. 302 lid 5 Sv wordt uitgegaan van nader onderzoek dat in het belang van de waarheidsvinding strikt noodzakelijk is. Waarom wordt afgeweken van het noodzaakcriterium als bedoeld in artikel 315 Sv is niet duidelijk en ook overigens onwenselijk. Alle ter terechtzitting gedane verzoeken dienen aan dezelfde maatstaf te worden getoetst.
- MvT, p. 9: in de tweede alinea zal met “of dat niet wordt doorgezet” worden bedoeld “of die vervolging niet wordt doorgezet”.
- MvT, p. 10: aan het slot van de eerste alinea staat een komma teveel.
- MvT, p. 15: de zinsnede “als de voorzitter hem het woord geeft, moet het slachtoffer wegens het gesloten stelsel van informanten worden beëdigd als getuige” verdient enige nuancering. Zo zal het slachtoffer in de hoedanigheid van benadeelde partij niet worden beëdigd als er vragen worden gesteld over de vordering tot schadevergoeding.
- Waar op diezelfde pagina (MvT, p. 15) wordt gesproken van “eiser in een aan de strafzaak aangehangen civiele procedure” verdient het de voorkeur te spreken van een “incident met een civiel karakter” in plaats van “civiele procedure”.
- Op p. 16 van de MvT zal met “Het slachtoffer van spreekrechtwaardige delicten heeft gratis rechtsbijstand” bedoeld zijn dat het slachtoffer daar recht op heeft.
- Op p. 19 van de MvT wordt in de passage “Het laat bovendien (...) verbonden” wisselend gesproken over verdediging en raadsman. Dat wekt verwarring, omdat hier bedoeld zal zijn de advocaat van de spreekgerechtigde enerzijds en de raadsman van de verdachte anderzijds. Deze passage behoeft in zoverre verduidelijking, dat er geen misverstand kan bestaan over de het antwoord op de vraag wie hier met “raadsman” en “verdediging” worden bedoeld.
- Het verband tussen de passage “Bovendien is het mogelijk (...) horen” op p. 22 van de MvT en de passage daarvoor is onduidelijk.
- MvT, p. 23: “een motie van het lid van de Tweede Kamer, mevrouw Helder” zou moeten zijn “het lid Helder” of “het Tweede Kamer-lid Helder”.
- MvT, p. 24, eerste alinea: in de zinsnede “Hoewel kan de verdediging het indienen (...)” dient het woord “kan” te worden geschrapt.