

**26 436**

## **Wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 21 september 2001

Graag beantwoord ik de vragen en ga ik in op de opmerkingen uit het nader voorlopig verslag omtrent het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de vaste commissie voor Justitie gaven aan, de indruk te hebben dat een aantal elementen uit het wetsvoorstel nog eens grondig overwogen zou kunnen worden in het licht van het kaderbesluit. Zo meenden zij, dat het van belang is een goed onderscheid te maken tussen de mogelijkheid om gehoord te worden en bewijselementen aan te dragen enerzijds en anderzijds de mogelijkheid om een correctie te plegen op het beleid van het Openbaar Ministerie. Dat laatste zou zoveel mogelijk beperkt moeten blijven (bijvoorbeeld niet mogen bewerkstelligen dat een zwaarder strafbaar feit ten laste wordt gelegd dan het Openbaar Ministerie heeft gedaan) en deze correctiemogelijkheid zou voorts alleen moeten bestaan waar het Openbaar Ministerie niet wil vervolgen. Voorts gaven de leden aan, het principiële ongewenst te achten dat er onderhandelingen kunnen ontstaan tussen het slachtoffer en het OM over de tenlastelegging. Zij achtten de openstelling van het beklagrecht in het kader van de artikel 36 Sv-procedure minder gelukkig, omdat die er bijna wel toe zou nopen om datzelfde te doen in de artikel 250 Sv-procedure. Zij menen dat op deze wijze een goed onderscheid in acht wordt genomen ten opzichte van het kaderbesluit, dat ertoe zou dwingen om in het kader van de procedures ex artikel 36 Sv en artikel 250 Sv het slachtoffer te horen, terwijl het beklagrecht beperkt kan blijven tot de sepotbeslissing. Graag stel ik voorop, dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging voorstelt inzake de mogelijkheden die het slachtoffer heeft, om het gerechtshof door middel van een klacht te laten beoordelen ter zake van welke wettelijke strafbaarstelling de vervolging moet worden ingesteld. Dat het gerechtshof hierover dient te oordelen vloeit voort uit rechtspraak van de Hoge Raad, in het bijzonder HR 25 juni 1996, NJ 1996, 714. In dit arrest, gewezen naar aanleiding van een cassatieberoep in het belang der wet, was een klacht aan de orde, daartoe strekkend dat de verdachte, die met een motorfiets een ernstig verkeersongeval had veroorzaakt waardoor het dochtertje van klagers was overleden, niet slechts dood door schuld maar ook doodslag ten laste zou worden gelegd. De Hoge Raad oordeelde dat aan de strekking van de procedure ex artikel 12 e.v. Sv onvoldoende recht wordt gedaan als het gerechtshof zich ertoe beperkt te

\* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 206 t/m 206c, vergaderjaar 2000–2001.

onderzoeken of het openbaar ministerie voornemens is een strafvervolgning in te stellen, ongeacht ter zake van welke wettelijke strafbaarstelling. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt noch bewerkstelligt een wijziging in deze rechtspraak. Deze rechtspraak impliceert niet dat er onderhandelingen ontstaan tussen slachtoffer en OM over de tenlastelegging. De beslissing of tot vervolging wordt overgegaan, en zo ja op welke grondslag, blijft een beslissing van het Openbaar Ministerie, die ingevolge de artikelen 167 en 242 Sv tegen de achtergrond van het algemeen belang wordt genomen. Wel is het mogelijk en ook wenselijk, dat het Openbaar Ministerie zich bij het nemen van die beslissing bij ernstige misdrijven rekenschap geeft van de daarover levende opvattingen van (familieleden van) slachtoffers; dat is ook praktijk en vaste jurisprudentie. De toetsing door het gerechtshof van een vervolgingsbeslissing in de beklagprocedure omvat een volle toetsing. En indien het gerechtshof, wederom oordelend tegen de achtergrond van het algemeen belang, van mening is dat de gekozen vervolgingsgrondslag geen recht doet aan de ernst van het strafbare feit, dient het daar gevolgen aan te kunnen verbinden. In deze stand van zaken brengt het wetsvoorstel in geen enkel opzicht wijziging.

In overeenstemming met de opvatting van de leden van de vaste commissie voor Justitie legt het wetsvoorstel in artikel 121, eerste lid, Sv expliciet vast, dat beklag niet is toegelaten terzake van strafbare feiten waarvoor de verdachte buiten vervolging is gesteld. Voorts is daar expliciet vastgelegd dat beklag niet is toegelaten na een beschikking waarin verklaard wordt dat de zaak geëindigd is. Totdat een dergelijke beslissing genomen is, staat beklag open. Ook in dat opzicht brengt het wetsvoorstel geen verandering in het geldend recht; beklag staat ook thans in die situatie open. Wel wijzigt het wetsvoorstel artikel 36 Sv in die zin dat het gerecht, alvorens het zijn beslissing neemt, de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is oproept. Dat impliceert evenwel geen beklagrecht doch slechts een mogelijkheid om gehoord te worden, een onderscheid waar de leden van de vaste commissie terecht veel waarde aan hechten. Verdedigd kan bovendien worden dat ook deze hoorplicht reeds in het geldend recht besloten ligt. De behandeling van een verzoek om een verklaring dat de zaak geëindigd is, vindt in raadkamer plaats. En artikel 23, tweede lid, Sv bepaalt thans reeds dat de verdachte en andere procesdeelnemers door de raadkamer worden gehoord. Het onderhavige wetsvoorstel stelt, welbeschouwd, slechts expliciet buiten twijfel dat bekende rechtstreeks belanghebbenden bij een verzoek ex artikel 36 Sv als procesdeelnemers beschouwd worden.

Met het voorgaande is gegeven, dat het geldend recht met zich meebrengt dat het slachtoffer in de procedures ex artikel 36 Sv en artikel 250 Sv, indien deze dat wenst, als procesdeelnemer gehoord wordt. Het beklagrecht beperkt zich tot de vervolgingsbeslissing. Uit de stellingname van de leden van de vaste commissie voor Justitie leid ik af dat zij met name het openstellen van beklag tegen de beslissing om een strafbaar feit in het geheel niet te vervolgen, de sepotbeslissing, noodzakelijk achten. Graag wijs ik er op dat het onderhavige wetsvoorstel op dat punt een wijziging voorstelt die volledig met deze opvatting spoort. Tegen een kennisgeving van niet verdere vervolging, een formeel sepot, staat thans geen beklag open. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daar wijziging in te brengen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie menen voorts dat de beklagmogelijkheid beperkt kan worden tot misdrijven. Dat zou naar hun mening ook te overwegen zijn ten aanzien van het hoorrecht. Beide beperkingen laten zich volgens deze leden goed verenigen met het kaderbesluit. Daarbij refereren zij aan de werkdruk voor de rechterlijke macht.

Vooropgesteld kan worden, dat het geldend recht beklag bij overtredingen

mogelijk maakt. Dat vloeit voort uit artikel 12 Sv. Het onderhavige wetsvoorstel leidt er slechts toe dat de uitsluiting van het beklagrecht na een transactie wegens overtreding die in het licht van dit algemene uitgangspunt niet goed te plaatsen is, wordt opgeheven. De gevolgen van deze aanpassing voor de werkdruk van de rechterlijke macht zullen naar verwachting zeer beperkt zijn. Ook thans wordt zelden beklag ingesteld wegens overtreding. Daarbij speelt in de eerste plaats een rol dat overtredingen veelal slachtofferloze delicten zijn, bij welke vervolging derden geen rechtstreeks belang hebben. In de tweede plaats speelt een rol dat, in de gevallen waarin derden in beginsel rechtstreeks belanghebbende bij strafvervolging kunnen zijn, hun belangen door de overtreding in zeer geringe mate zijn geschonden. De wijziging die dit wetsvoorstel beoogt, zal daar naar alle waarschijnlijkheid geen verandering in brengen. In de eerste plaats kan er op gewezen worden dat in de gevallen waarin wegens overtreding een transactie is aangeboden een strafrechtelijke reactie is gevolgd. De additionele waarde van strafvervolging is in dat geval geringer dan in het geval waarin in het geheel niet een strafrechtelijke reactie is gevolgd. De rechtstreeks belanghebbende zal dat in zijn overwegingen betrekken. In de tweede plaats zal het gerechtshof bij het beoordelen van een klacht over het niet vervolgen van een strafzaak rekening houden met het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. Bij overtredingen impliceert dat beleid in veel gevallen het aanbieden van een transactie. Beklag heeft in die zaken een zeer geringe kans van slagen. Ook dat zal de rechtstreeks belanghebbende, die veelal rechtsgeleerd advies inwint alvorens beklag te doen bij het gerechtshof, in zijn overwegingen betrekken.

Het beklagrecht bij overtredingen heeft derhalve vooral belang voor bijzondere gevallen, waarin rechtsvinding door de strafrechter wel in de rede kan liggen. Te denken valt bijvoorbeeld aan roekeloos verkeersgedrag dat net geen (ernstig) verkeersongeluk ten gevolge heeft, maar de rechtstreeks belanghebbende zeker als hij en zijn gezinsleden er in hun naaste woonomgeving regelmatig mee te maken hebben wel zodanig raakt dat zij voor het gerechtshof een strafvervolging willen bewerkstelligen. Ook de overtreding van artikel 450 Sr, het nalaten bij ogenblikkelijk levensgevaar hulp te bieden, waarna de dood van de hulpbehoevende volgt, zal veelal rechtsvinding door de strafrechter vergen. Een derde voorbeeld betreft discriminatie in de uitoefening van een bedrijf (artikel 429quater). Waarheidsvinding op de openbare terechtzitting kan ook in een dergelijk geval tegen de achtergrond van het algemeen belang in de rede liggen. Het onderhavige wetsvoorstel zorgt ervoor dat, in geval bij verdenking van overtredingen waarbij rechtsvinding door de strafrechter in de rede ligt, een transactie net als bij misdrijven niet langer aan een bevel van het gerechtshof tot strafvervolging in de weg staat.

Een beperking van de beklagmogelijkheid tot misdrijven ligt ook uit rechtssystematische overwegingen minder voor de hand. Zo kan erop gewezen worden dat de rechtsbescherming in het bestuursrecht in de afgelopen decennia sterk is uitgebreid. Een hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8.1) is thans dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de rechtbank. Dat besluit kan ook een aangelegenheid van betrekkelijk gering belang betreffen. Met die rechtsontwikkeling zou slecht sporen dat de beslissing van het Openbaar Ministerie om een overtreding niet te vervolgen, of slechts een transactie aan te bieden, van beklag zou worden uitgesloten. Een dergelijke uitsluiting zou bovendien de vraag doen rijzen of de civiele rechter, als restrechter, aanvullende rechtsbescherming zou dienen te bieden. De huidige regeling, die door dit wetsvoorstel in beperkte mate wordt aangepast, spoort met de ontwikkelingen in het bestuursrecht, en voorkomt lastige afbakeningsvragen met het privaatrecht.

Inzake het hoorrecht, zoals dat door dit wetsvoorstel wordt opgenomen in artikel 36 Sv, gelden vergelijkbare overwegingen. Vooropgesteld kan

worden, dat het hoorrecht slechts geactiveerd kan worden in de gevallen waarin een verzoek wordt gedaan om een rechterlijke verklaring dat de zaak beëindigd is. Bij een overtreding wordt een dergelijk verzoek zelden gedaan. Het belang van de verdachte bij de strafzaak is daarvoor in veel gevallen niet groot genoeg; uit de artikelen 70 en 72 Sr vloeit bovendien voort dat het uitblijven van een daad van vervolging bij overtredingen na twee jaren tot verjaring van het recht tot strafvervolging leidt. Indien in een enkel geval bij een overtreding wel een dergelijk verzoek wordt gedaan, dient de bekende rechtstreeks belanghebbende ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 36 Sv inderdaad te worden opgeroepen. Bij veel overtredingen, die dikwijls slachtofferloze delicten zijn, zal van een dergelijke rechtstreeks belanghebbende evenwel geen sprake zijn. In het zeer bijzondere geval waarin een verzoek ex artikel 36 Sv bij overtreding wordt gedaan, en van een bekende rechtstreeks belanghebbende sprake is, ligt oproeping ook in de rede, daar het beklagrecht ex artikel 12 e.v. Sv verloren gaat indien het verzoek wordt toegewezen.

Met het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (goedgekeurd door de JBZ-Raad op 15 maart 2001 (Pb EG L 82 van 22 maart 2001)) zijn de keuzes die op de onderhavige punten gemaakt zijn in het Nederlandse strafprocesrecht zeer goed verenigbaar en voor het overgrote deel reeds geïncorporeerd, zij het niet alle op het niveau van een formeel-wettelijke regeling. Slachtoffer wordt in het eerste artikel van dit kaderbesluit gedefinieerd als «de natuurlijke persoon die als direct gevolg van het handelen of nalaten dat in strijd is met de strafwetgeving van een lidstaat schade, met inbegrip van lichamelijk of geestelijk letsel, geestelijke pijn en economische schade, heeft geleden.» Ook bij een overtreding is van handelen of nalaten in strijd met de strafwetgeving sprake. Ingevolge het tweede artikel ruimt elke lidstaat «in zijn strafrecht een reële en passende rol in voor het slachtoffer. Hij blijft al het nodige doen om te waarborgen dat het slachtoffer tijdens de procedure met het gepaste respect voor zijn persoonlijke waardigheid wordt bejegend, en erkent de rechten en rechtmatige belangen van het slachtoffer, in het bijzonder in de strafprocedure». Het zou op gespannen voet staan met deze verplichting, zeker in het licht van het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie, het slachtoffer van overtreding de mogelijkheid van beklag te ontzeggen. Ingevolge het derde artikel waarborgt elke lidstaat «het slachtoffer de mogelijkheid om tijdens de procedure gehoord te worden en bewijselementen aan te dragen.» Het begrip procedure wordt in artikel 1 onderscheiden van het begrip strafprocedure, en omschreven als «procedure: in ruime zin, d.w.z. naast de strafprocedure, alle door het slachtoffer in die hoedanigheid gelegde contacten met ongeacht welke autoriteit, overheidsdienst of organisatie voor slachtofferhulp vóór, tijdens of na de strafprocedure». Het gaat derhalve niet slechts om een mogelijkheid om tijdens de strafprocedure gehoord te worden. Het spoort goed met deze verplichting en de achterliggende ratio, het slachtoffer ook in de procedure ex artikel 36 Sv de gelegenheid te geven, gehoord te worden. Overigens is eerder reeds aangegeven dat artikel 23 Sv ook naar geldend recht tot de oproeping van procesdeelnemers verplicht.

De leden van de vaste commissie voor Justitie, uitgezonderd de leden behorend tot de VVD-fractie, meenden voorts dat het overweging verdient de hoormogelijkheid en beklagmogelijkheid ook toe te kennen aan een beperkte kring van nabestaanden in het geval het slachtoffer is overleden (mede) als gevolg van het strafbare feit.

Uit rechtspraak van de Hoge Raad, onder andere het eerdergenoemde HR 25 juni 1996, NJ 1996, 714, kan worden afgeleid dat een beperkte kring van nabestaanden thans in een dergelijke situatie reeds als rechtstreeks belanghebbenden bij strafvervolging worden aangemerkt. De hoormogelijkheid van artikel 36 Sv en de mogelijkheid van beklag ex artikel 12 e.v. Sv komt hen derhalve thans reeds toe. De aan het woord

zijnde leden verwezen in dit verband nog naar het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Dittrich. De hoormogelijkheid waar dat wetsvoorstel betrekking op heeft betreft een andere fase in de procedure, namelijk het onderzoek ter terechtzitting.

De leden van de vaste commissie voor Justitie stelden dat de afzonderlijke regimes voor de hoormogelijkheid en de beklagmogelijkheid ook gevolgen moeten hebben voor de regimes met betrekking tot de oproeping en de bevoegdheid van het slachtoffer om gehoord te worden dan wel beklag te doen. Complicaties bij de oproeping voor het hoorrecht mogen de voortgang en afdoening van strafzaken volgens deze leden niet beïnvloeden. Het slachtoffer moet het OM naar hun mening zelf op de hoogte houden van adreswijzigingen. Van het OM zou niet gevergd kunnen worden dat het onderzoek doet naar het actuele adres. Wel zou het OM het slachtoffer kunnen wijzen op het belang van het doorgeven van adreswijzigingen. Te denken valt, aldus de aan het woord zijnde leden, ook aan machtiging door het slachtoffer van een hulporganisatie om een afschrift van een oproep te ontvangen, zodat die organisatie eventueel het verhuisde slachtoffer kan opsporen. Als het slachtoffer om welke reden ook buiten staat is om zich te doen horen, zou dat evenmin een reden mogen zijn om vervolging en afdoening te vertragen. Dan zou, volgens deze leden, iemand uit een beperkte kring van naasten die bevoegdheid wellicht kunnen worden toebedeeld.

Anders ligt dit, aldus de aan het woord zijnde leden, bij de oproeping voor het slachtoffer in het kader van het correctief op het voorgenomen sepot of besluit tot niet of niet verdere vervolging. In dat geval moet volgens deze leden aan het slachtoffer een redelijke termijn worden gegund maar vergt het rechtszekerheidsbelang van de verdachte dat deze niet te lang in onzekerheid mag verkeren over al dan niet vervolging. De drie maanden-termijn zou naar hun opvatting een absolute moeten zijn, zij het dat een relativering zou kunnen optreden indien uit het ook voor de verdachte toegankelijke strafdossier blijkt dat het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit buiten staat is geraakt om binnen die drie maanden beklag te doen. In zekere zin ten behoeve van de verdachte zou, volgens deze leden, ook hier aan een persoon uit een beperkte kring van naasten van het slachtoffer de bevoegdheid kunnen worden toegekend om in plaats van het slachtoffer beklag te doen. Een dergelijke regeling met betrekking tot de oproeping zou de problematiek van verzendingstheorie, ontvangsttheorie, vernemingstheorie en van mogelijke strijd met artikel 6 EVRM volgens deze leden volledig weg kunnen nemen.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat complicaties bij de oproeping in verband met het hoorrecht de voortgang en afdoening van strafzaken niet mogen beïnvloeden. Graag stel ik dan ook voorop, dat het hoorrecht dat door dit wetsvoorstel, in lijn met de algemene bepaling dienaangaande van artikel 23 Sv, in artikel 36 Sv wordt vastgelegd, niet tot gevolg kan hebben dat aan de voortgang van strafzaken afbreuk wordt gedaan. Dit hoorrecht kan slechts worden uitgeoefend in gevallen waarin de verdachte heeft verzocht om een verklaring dat de zaak geëindigd is. Een dergelijke verklaring kan slechts met kans op succes worden verzocht in zaken waarin onvoldoende voortgang wordt geboekt. Ook de afwikkeling van dergelijke verzoeken behoeft bij afwezigheid van het slachtoffer niet te worden opgehouden. De voorgestelde wettekst schrijft, in lijn met artikel 23 Sv, slechts de oproeping om te worden gehoord voor, niet het horen. Indien het slachtoffer buiten staat is om te worden gehoord maar een andere rechtstreeks belanghebbende, zoals een naast familielid, wel bij de behandeling in raadkamer aanwezig is, kan deze voorts – zo meen ik met de aan het woord zijnde leden – worden gehoord. Betekening van de oproeping is voorts niet nodig. Ingevolge artikel 585 Sv geschiedt de kennisgeving door toezending van een gewone of aangetekende brief over de post. Dat betekent dat, in overeenstemming met de wens van de

aan het woord zijnde leden, het OM geen onderzoek behoeft te doen naar het actuele adres. Het slachtoffer moet het OM op de hoogte houden van adreswijzigingen.

Graag ga ik iets uitgebreider in op de opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Justitie over de termijn gedurende welke het beklagrecht openstaat. Daarbij wil ik vooropstellen, dat het onderhavige wetsvoorstel het geldend recht ook in dit opzicht slechts in beperkte mate wijzigt. Het algemene uitgangspunt inzake de openstelling van het beklagrecht blijft onaangetast. Dat uitgangspunt is, dat beklag in beginsel openstaat totdat het vervolgingsrecht verjaard is. Dat uitgangspunt geldt bijvoorbeeld bij een informeel sepot. Na een informeel sepot is de mogelijkheid van beklag door de belanghebbende niet aan een wettelijke termijn gebonden. In theorie kan jaren later nog een klacht worden ingediend. De sanctie op het zeer laat indienen van een klacht wordt, bij een informeel sepot, derhalve niet gezocht in een formele niet-ontvankelijkheid. Het laat indienen van de klacht weegt in deze gevallen mee bij de inhoudelijke beoordeling van de klacht. Naarmate het strafbare feit langer geleden is, geldt in zijn algemeenheid reeds dat het algemeen belang het instellen van strafvervolging minder snel rechtvaardigt. De idee van verjaring hangt daar mee samen. Daar komt bij dat, bij een late klacht, de verdachte er inmiddels minder rekening mee behoeft te houden alsnog in rechten te worden betrokken. Zijn belangen gaan daardoor zwaarder wegen. De belangen van het slachtoffer daarentegen wegen minder zwaar als onvoldoende duidelijk kan worden gemaakt waarom lang met het indienen van een klacht is gewacht.

Voor dit algemene uitgangspunt dat, als gezegd, in het geldend recht besloten ligt, pleiten een aantal argumenten. Van belang is in de eerste plaats, dat het een rechterlijke afweging van belangen in het concrete geval mogelijk maakt. Een strikte termijnstelling impliceert, dat bij overschrijding van de termijn voor een belangenafweging geen ruimte kan zijn. Dat kan tot minder rechtvaardige uitkomsten leiden. Met de aan het woord zijnde leden meen ik bijvoorbeeld dat in het geval waarin het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit buiten staat is geraakt om binnen drie maanden beklag te doen, het beklagrecht niet verloren moet kunnen gaan voordat hij beklag heeft kunnen doen. Maar ook in andere gevallen kan naar mijn mening reden zijn voor relativering, zo zal in het navolgende nog worden uiteengezet.

Het in het geldend recht besloten liggende uitgangspunt dat het beklagrecht niet door een strikte termijnstelling wordt ingeperkt kan ook verklaard worden in het licht van de plaats die de beklagprocedure in het geheel van strafvorderlijke procedures inneemt. In de eerste plaats is van belang dat de beklagprocedure de enige procedure is waarmee het slachtoffer, indirect, strafvervolging kan bewerkstelligen. In andere landen staan voor het slachtoffer in veel gevallen ruimere mogelijkheden open om, eventueel uit eigen hoofde, strafvervolging van de dader te entameren. Zo kent het Duitse recht de mogelijkheden van een Privatklage en een Nebenklage, en kennen Frankrijk en België de mogelijkheid van een «citation directe» (vgl. onder meer M.S. Groenhuijsen in Het vooronderzoek in strafzaken, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Deventer 2001, p. 78 e.v.). Een strakke termijnstelling, gekoppeld aan daden van het Openbaar Ministerie ten aanzien waarvan het beklagrecht nu juist een correctief beoogt te zijn, zou ertoe leiden dat de rechtspositie van het slachtoffer in ons strafprocesrecht zeker in rechtsvergelijkend perspectief zwak genoemd zou moeten worden. Bij een dergelijke strakke termijnbepaling zou, mede in dit licht, ook met reden de vraag kunnen worden gesteld of zij zich verdraagt met bepalingen van internationaal recht, met name de verplichting voortvloeiend uit artikel 2 van het eerdergenoemde kaderbesluit. Wordt voor het slachtoffer in het strafrecht een reële en passende rol ingeruimd, en worden zijn rechtmatige belangen erkend, indien het beklagrecht verloren zou kunnen gaan

voordat hij met de mogelijkheid daartoe op de hoogte is? In ieder geval zijn er, in het licht van het voorgaande, geen aanwijzingen dat het ontbreken van een strakkere termijnbepaling tot strijd met artikel 6 EVRM zou kunnen leiden.

In de tweede plaats is de positie van de beklagprocedure ten opzichte van het eigenlijke strafproces van belang voor de weging van de belangen van de rechtstreeks belanghebbende en de verdachte. De beklagprocedure is een voorprocedure, die in het teken staat van de vraag of überhaupt een strafproces gevoerd dient te worden. In dat opzicht is zij te vergelijken met de procedure waarin het bezwaarschrift tegen de dagvaarding beoordeeld wordt, en met de procedure waarin het verzoek om een verklaring dat de zaak geëindigd is centraal staat. Indien de in deze procedures genomen beslissing impliceert dat geen strafproces gehouden wordt, staan voor het slachtoffer geen mogelijkheden meer open om zijn zaak te bepleiten. Indien daarentegen beslist wordt dat een strafproces zal plaatsvinden, kan de verdachte zich in twee feitelijke instanties en eventueel in cassatie verweren tegen de geuite beschuldiging. Deze asymmetrie in rechtspositie vertaalt zich bij de procedure inzake het bezwaarschrift tegen de dagvaarding bijvoorbeeld in een asymmetrische toekenning van rechtsmiddelen. Ingevolge artikel 252 Sv staat tegen onbevoegdverklaring of buitenvervolginstelling hoger beroep open voor het Openbaar Ministerie. Tegen ongegrondverklaring van het bezwaarschrift staat voor de verdachte geen hoger beroep open. Bij de beklagprocedure kan het ontbreken van een strakke termijnstelling voor de rechtstreeks belanghebbende mede op deze asymmetrie worden teruggeleid.

Met deze plaats van de beklagprocedure is tevens gegeven dat de rechtszekerheid die de verdachte in dit stadium kan genieten nog slechts een beperkte kan zijn. Een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of veroordeling, na een strafproces geweest, impliceert ingevolge artikel 68 Sr dat een tweede strafvervolging uitgesloten is. Een kennisgeving van niet verdere vervolging, een buitenvervolginstelling alsmede een rechterlijke verklaring dat de zaak geëindigd is, staan er niet aan in de weg dat alsnog vervolgd wordt indien van nieuwe bezwaren blijkt (vgl. artikel 255 Sv). Een strakke termijnbepaling in het kader van de beklagprocedure zou derhalve niet impliceren dat de verdachte niet langer in onzekerheid behoeft te verkeren over het al dan niet vervolgd worden.

De in dit wetsvoorstel besloten liggende beperkingen van de beklagtermijn na een kennisgeving van niet verdere vervolging of transactie zijn tegen dit in het geldend recht besloten liggend, en in het licht van bovenstaande overwegingen begrijpelijke uitgangspunt geplaatst. Het beklagrecht kan, na een transactie of kennisgeving van niet verdere vervolging, slechts absoluut verloren gaan in het geval de rechtstreeks belanghebbende met de uitreiking daarvan bekend is geworden. In het andere geval weegt het termijnverloop mee bij de inhoudelijke afweging. Ook uit rechtssystematische overwegingen zou een strakkere termijnbepaling moeilijk te plaatsen zijn. Eén van de centrale oogmerken van dit wetsvoorstel is, de rechtsgevolgen van de kennisgeving van niet verdere vervolging en die van het informeel sepot meer op één lijn te brengen. Daarmee zou slecht sporen dat bij een informeel sepot geen termijnbepaling zou gelden en bij een kennisgeving van niet verdere vervolging een hele strakke. Ook vrees voor misbruik behoeft geen aanleiding te vormen voor een strakkere termijnbepaling. Een klacht van het slachtoffer heeft, zo volgt uit het voorgaande, meer kans van slagen naarmate hij eerder wordt ingediend. Dit mede omdat het belang van het slachtoffer bij strafvervolging, dat bij de afweging in het licht van het algemeen belang een rol kan spelen, in dat geval het meest evident is. Verder geldt ook voor de strafvervolging die na een bevel van het gerechtshof daartoe dient te worden ingesteld, dat daarin in het algemeen eerder bewijsproblemen zullen rijzen naarmate zij later wordt aangevangen, en dat de eventuele straf in het algemeen lager zal uitvallen naarmate het strafbare

feit langer geleden gepleegd is. Het slachtoffer heeft er derhalve alle belang bij, zo spoedig mogelijk in actie te komen.

De facto impliceert de gekozen termijnstelling dat meer ruimte bestaat voor relativering van de driemaandentermijn. Zoals aangegeven ben ik, met de leden van de vaste commissie voor Justitie, van mening dat niet aan de termijn van drie maanden kan worden vastgehouden indien uit het ook voor de verdachte toegankelijke strafdossier blijkt dat het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit buiten staat is geraakt om binnen de drie maanden beklag te doen. Een strikte beperking van de mogelijkheid van relativering tot dit geval komt mij evenwel, mede in het licht van het bovenstaande, minder passend voor. Het beklagrecht is een mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om beslissingen van het Openbaar Ministerie door de rechter te laten corrigeren. De aan het woord zijnde leden vestigen daar terecht ook de aandacht op. Daarmee zou niet goed sporen, dat de mogelijkheid van correctie afhankelijk wordt gemaakt van factoren die niet het Openbaar Ministerie maar de verdachte regarderen. De omstandigheid dat de rechtstreeks belanghebbende door het strafbare feit buiten staat is geraakt om binnen drie maanden beklag te doen, behoort daartoe, evenals de omstandigheid dat het buiten staat zijn tot beklag uit het strafdossier blijkt. Laatstgenoemde omstandigheid is daarbij van het handelen van het OM afhankelijk. Het stellen van de voorwaarde van kenbaarheid van beslissingen uit het strafdossier zou de facto impliceren dat het OM de mogelijkheid van beklag tegen eigen beslissingen kan bekorten.

Bij nadere analyse blijkt bovendien, dat het tot onredelijke uitkomsten zou leiden indien de beide omstandigheden als harde voorwaarden gesteld zouden worden. Denkbaar is, dat het misdrijf welbewust is gepleegd ten aanzien van een slachtoffer dat buiten staat is zich te beklagen. Zo kan een persoon bestolen zijn die langdurig op vakantie is, of om andere redenen niet in staat is van zijn beklagmogelijkheid gebruik te maken. Denkbaar is ook dat de betrokkene na het misdrijf door een verkeersongeval buiten staat is geraakt zich te beklagen. Het lijkt niet wenselijk, dat de mogelijkheid beklag in te stellen na een kennisgeving van niet verdere vervolging, in dergelijke gevallen verloren zou kunnen gaan voordat de betrokkene in staat is geweest er gebruik van te maken. Dit temeer daar de omstandigheid dat een persoon uit een beperkte kring van naasten in dat geval eveneens een klacht kan doen, een mogelijkheid die in het geldend recht besloten ligt daar het begrip «rechtstreeks belanghebbende» meer belanghebbenden omvat dan het directe slachtoffer, niet altijd soelaas biedt. Zo behoeft het voor deze persoon niet altijd evident te zijn of het slachtoffer strafvervolging wenselijk vindt. Verder beschikt niet elk slachtoffer over een kring van naasten die in een dergelijk geval zijn belangen kan behartigen. Wel zullen de door de aan het woord zijnde leden genoemde factoren een rol spelen bij de vraag of, in het geval tijdig een klacht is gedaan, strafvervolging bij afweging van alle belangen wenselijk is.

De aan het woord zijnde leden verzochten tenslotte om de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan te houden totdat de implementatie van het kaderbesluit aan de orde is, al dan niet vooruitlopend op definitieve besluitvorming in Europees verband. Tevens verzochten zij, uitgezonderd de leden van de VVD-fractie, de minister om het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Dittrich daarbij te betrekken.

De vraag van de aan het woord zijnde leden veronderstelt, dat het hiervoor genoemde kaderbesluit op korte termijn implementatiewetgeving behoeft. Die veronderstelling deel ik niet. Vanzelfsprekend is bij de onderhandelingen over dit kaderbesluit nagegaan of en in welke mate Nederland thans reeds aan de gestelde eisen voldeed. Het kaderbesluit stelt in hoofdzaak eisen aan de rechtspraktijk die geen directe vertaling of



basis behoeven in een formeel-wettelijke regeling. Zo verplicht artikel 2 kaderbesluit de lidstaten ertoe om, als gemeld, te waarborgen dat het slachtoffer tijdens de procedure met het gepaste respect voor zijn persoonlijke waardigheid wordt bejegend. Deze verplichting dient ingelost te worden door een adequate functievervulling in de rechtspraak. Gewezen kan ook worden op artikel 4 kaderbesluit, dat ertoe verplicht de informatievoorziening in de richting van het slachtoffer op een nader gespecificeerd peil te brengen. De uitvoering van deze verplichting vindt reeds voor het overgrote deel plaats op grond van het door het College van procureurs-generaal vastgestelde beleid in de Aanwijzing slachtofferzorg. Voor het overige kan verdere uitvoering ook zonder wettelijke verplichting door praktische maatregelen rechtstreeks gestalte krijgen. Tenslotte kan worden gewezen op het recht van het slachtoffer om te worden gehoord. Artikel 3 kaderbesluit verplicht de lidstaat er als gezegd toe het slachtoffer de mogelijkheid te waarborgen om tijdens de procedure gehoord te worden en bewijselementen aan te dragen. Deze verplichting tot horen behoeft, blijkens de gekozen formulering, niet per definitie ingelost te worden tijdens de strafprocedure. Zij kan ook worden ingelost door, zoals in Nederland gebruikelijk is, slachtoffergesprekken te laten voeren door het Openbaar Ministerie. Daarbij wordt in de strafrechtspraak aan het slachtoffer dat daar prijs op stelt veelal de gelegenheid geboden ook ter terechtzitting het woord te voeren. Voor zover het kaderbesluit wel eisen stelt aan de strafwetgeving, voldoen het geldend straf- en strafprocesrecht naar thans valt te overzien aan deze eisen. Ik ben voornemens de definitieve uitvoering van het kaderbesluit te betrekken bij de beoordeling van de voorstellen over de positie van het slachtoffer in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001, zoals ik bij brief van 20 juni 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb bericht. Een afschrift van deze brief voeg ik ter informatie bij. Daarbij valt op te merken dat zelfs in het geval te eniger tijd mocht blijken dat op enigerlei punt een bescheiden aanpassing wel wenselijk zou zijn, deze aanpassing in ieder geval geen verband zal houden met de onderwerpen die in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde zijn. Naar mijn mening is er dan ook geen reden, de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in verband met dit kaderbesluit aan te houden. Ook het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Dittrich geeft daartoe geen aanleiding. Als gezegd behelst dat wetsvoorstel een voorstel om slachtoffers of hun nabestaanden ter terechtzitting een spreekrecht te verschaffen. Daarmee wijkt het onderwerp van dat wetsvoorstel wezenlijk af van het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel. Ik hecht er daarbij aan dat de mogelijkheid van beklag na een kennisgeving van niet verdere vervolging, die dit wetsvoorstel in overeenstemming met een motie van het Tweede Kamerlid Rabbae regelt, spoedig wordt opengesteld. Het is niet meer van deze tijd, dat het slachtoffer na een dergelijke kennisgeving de sepotbeslissing van het Openbaar Ministerie niet bij het gerechtshof kan aanvechten.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals