

Vergaderjaar 2001–2002

27 213

De positie van het slachtoffer in het strafproces

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2002

Hierbij vraag ik uw aandacht voor twee onderwerpen op het terrein van de slachtofferzorg. Het eerste onderwerp betreft de evaluatie van het EU-kaderbesluit slachtofferzorg. Het tweede heeft betrekking op de wenselijkheid het *Grievengerecht* in te voeren. Bij gelegenheid van de behandeling van mijn begroting in november 2001 heb ik het lid Halsema toegezegd te onderzoeken of de invoering van deze nieuwe rechtsgang wenselijk is (Kamerstukken II 2001/02, 28 000VI). Omdat mijn standpunt over het laatst genoemde onderwerp mede samenhangt met de ontwikkelingen binnen de Europese Unie op het gebied van slachtofferzorg, heb ik besloten beide onderwerpen in deze brief te behandelen.

1. Evaluatie EU-kaderbesluit slachtofferzorg.

Onlangs zond ik namens de Regering bijgaande brief van 20 maart 2002 aan de Secretaris-Generaal van de Raad van de Europese Unie (de Raad).¹ Daarin wordt gerapporteerd over de wijze waarop ons land invulling heeft gegeven aan de verplichtingen van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 22.03.2001, L 82, blz. 1–4). De Regering trekt in deze brief de conclusie dat ons land aan de verplichtingen van het kaderbesluit voldoet. Die conclusie ligt in de lijn van de uitkomsten van het onderzoek naar de stand van zaken in tweeëntwintig landen in Europa, waarbij ons land wat betreft de praktijk als beste uit de bus kwam². Ook in het recente Algemeen Overleg met uw Kamer van 10 oktober 2001 over slachtofferzorg (Kamerstuk 27 213, nr. 3) bleek aan de hand van evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet «Terwee» dat het beeld over het geheel genomen positief is. Dat wil overigens niet zeggen dat er niets meer te verbeteren valt.

¹ Deze brief is ook gestuurd aan de Commissie van de Europese Unie; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Victims of crime in 22 European Criminal Justice Systems, June 2000, Wolf Legal Productions (WLP) Vidya in cooperation with the Global Law Association.

2. Grievengerecht

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de nota *Het Grievengerecht* van GroenLinks (de nota).¹ De nota bepleit een speciale rechtsgang, waarin slachtoffers van criminaliteit de daders kunnen aanspreken en confronteren met het leed dat hun is aangedaan.

Ik ben het eens met de grondgedachte van de nota dat het slachtoffers van criminaliteit zo gemakkelijk mogelijk moet worden gemaakt hun schade op de dader te verhalen. Dat is ook steeds de inzet van de regelgeving «Terwee» geweest. Na de invoering van deze regelgeving is veel gedaan het slachtoffer zoveel mogelijk tegemoet te komen. De evaluatie van deze regelgeving is als gezegd recent met de Kamer besproken en gaf geen aanleiding voor een zo drastische ingreep als de invoering van een Grievengerecht.

Een dergelijke rechtsgang is ook niet voorgeschreven in het eerdergenoemde EU-kaderbesluit. Dit kaderbesluit weerspiegelt de huidige opvattingen van de internationale rechtsgemeenschap over een goede slachtofferzorg. Ik acht het niet gewenst dat Nederland buiten dit geheel van omvattende voorzieningen in EU-verband nieuwe instrumenten gaat ontwikkelen².

Zoals vermeld in mijn brief aan de Kamer van 20 juni 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 400 VI, nr. 69), zie ik wel aanleiding de wettelijke regeling van de positie van het slachtoffer in het strafproces, mede op basis van de voorstellen van de onderzoeksgroep *Strafvordering 2001*³ en andere recente ontwikkelingen, met voorrang aan te pakken.

Behalve het feit dat het huidige stelsel in grote lijnen bevredigend functioneert en meer structurele aanpassingen van de positie van het slachtoffer nog onderwerp van studie zijn, zou de invoering van het Grievengerecht ook averechts kunnen werken. In het huidige stelsel liggen namelijk de beslissing over de vervolging in een strafzaak en het bevorderen van schadevergoeding in één hand (van het Openbaar Ministerie). Daardoor kan bij de afdoening van de strafzaak door het Openbaar Ministerie rekening worden gehouden met het feit of de schade door de dader is vergoed. Is dat laatste het geval, dan kan bij relatief minder zware zaken worden besloten tot een sepot, transactie of het vorderen van een minder zware eis. Dit kan ertoe bijdragen dat de druk op het strafrechtelijk systeem wordt verlicht. De ervaring met de experimenten met «dading» hebben geleerd hoe belangrijk het is dat de afdoening van relatief minder ernstige delicten niet los komt te staan van de strafvordering maar onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie blijft⁴.

Bovendien wordt nu in de praktijk reeds hulp aan het slachtoffer geboden in het kader van de schadebemiddeling (door politie en Openbaar Ministerie) en bij het verhaal van de schade wanneer de rechter een schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd via het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Invoering van het Grievengerecht zou dit in de loop van jaren opgebouwde stelsel doorkruisen.

Voorts is het een bezwaar dat het Grievengerecht zich richt op slachtoffers van strafbare feiten. De *Small Claims Courts* in Canada en de Verenigde Staten, waarop volgens de nota het Grievengerecht is geïnspireerd, zijn echter vooral gericht op het efficiënter en effectiever afhandelen van allereerste civiele vorderingen, die merendeels los staan van schadeclaims ten gevolge van delicten⁵. Ik wijs erop dat het efficiënt afhandelen van eenvoudige civiele vorderingen in een, speciaal daarvoor bestemde, zogenoemde incassoprocedure één van de onderwerpen vormt die aan de orde komen in het kader van de thans lopende fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht, zoals die door mij is aangekondigd bij de recente herziening van het burgerlijk procesrecht (Kamerstukken I, 2001–2002, 26 855, nr. 16, blz. 2). Wanneer een incassoprocedure zal worden ingevoerd, zal het – evenals bij de *Small Claims Courts het geval*

¹ Het Grievengerecht, Een alternatieve rechtsgang voor slachtoffers, Groenlinks Tweede-Kamerfractie, Femke Halsema en Peter van Dijk, 1 november 2001.

² In de brief aan de Secretaris-Generaal van de Raad is vermeld welke mogelijkheden het slachtoffer in ons land heeft om de schade vergoed te krijgen, met name bij de bespreking van de artikelen 9 en 10 van het EU-kaderbesluit.

³ Onder leiding van prof. mr. G. Knigge en prof. mr. M. S. Groenhuijsen.

⁴ Zie ook mijn brief van 18 februari 2000 over de evaluatie van «dading» (Kamerstukken II, 1999/2000, 25 452, nr. 8).

⁵ Het gaat hoofdzakelijk om conflicten over contracten en verhaal van allerlei soorten schades in de civielrechtelijke sfeer.

is – gaan om een procedure met een breder bereik dan vorderingen van slachtoffers van delicten.

Aan de *Small Claims Courts* zijn twee aspecten verbonden die ook los van het Grievengerecht van waarde zijn. Ik doel op het gebruik van alternatieve methoden van geschillenbeslechting (waaronder mediation)¹ en de nabijheid en toegankelijkheid van deze gerechten.² Ik ga op beide aspecten hieronder nader in.

Alternatieve vormen van geschillenbeslechting De toepassing van mediation met behulp van *mediators* is in de praktijk van onze rechtspleging al enige tijd geen onbekend fenomeen meer. Uitgangspunt is daarbij dat partijen onder begeleiding van een onafhankelijke derde (de mediator) zelf een oplossing vinden voor hun conflict. Over het beleid te dien aanzien heb ik in november 1999 de Beleidsbrief ADR (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 352, nr. 22) aan u toegezonden. Met ingang van maart 2000 loopt in dat kader onder andere het landelijk project «Mediation naast rechtspraak», waarbij rechters in civiele- en bestuursrechtelijke zaken kunnen doorverwijzen naar mediators.

In en rond het strafrecht vinden niet onder de noemer «mediation» maar onder de term «bemiddeling» eveneens belangwekkende ontwikkelingen plaats op het gebied van alternatieve vormen van geschillenbeslechting. De motie van het lid Rietkerk c.s. (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 7) betekende een belangrijke impuls voor de bemiddeling tussen daders en slachtoffers.

Het College van procureurs-generaal heeft begin 2002 besloten dat de Officieren van Justitie onder bepaalde voorwaarden rekening zullen houden met de uitkomsten van op bemiddeling gerichte interventies. Het feit dat aan de Officier van Justitie de eindbeslissing is voorbehouden, maakt duidelijk dat de bemiddeling in het strafrecht in een ander kader plaatsvindt dan de hiervoor vermelde mediation in het civiele en bestuursrecht.

Inmiddels heb ik verschillende experimenten gesubsidieerd met diverse vormen van bemiddeling in de fasen voor, tijdens en na het strafproces, zowel bij de jeugdigen als bij de volwassenen. Het gaat daarbij ondermeer om buurtbemiddeling (waarbij in minstens 24 steden rond de 30 projecten lopen), Halt-bemiddeling (jeugd), schadebemiddeling, conflictbemiddeling en herstelbemiddeling (bij volwassenen). Hierdoor wordt een eerste invulling gegeven aan artikel 10 van het hierboven besproken EU-kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten moeten zorgen voor de «bevordering van bemiddeling in strafzaken».

De zojuist genoemde vormen van bemiddeling zijn er ondermeer op gericht het slachtoffer zoveel mogelijk genoegdoening te verschaffen. Daarbij kunnen ook afspraken gemaakt worden over te betalen schade. Het gaat daarbij dus om dezelfde doelstellingen als in de nota met de invoering van het Grievengerecht zijn beoogd. Deze experimenten zullen eind 2002 worden geëvalueerd om te bezien of ze effectief zijn, hoe duur ze zijn in vergelijking met de klassieke wijze van afdoening en of aan dergelijke voorzieningen structureel vorm moet worden gegeven. De Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd in een beleidsnota over bemiddeling in en rond het strafrecht, zoals ik de Kamer toezegde in het notaoverleg van 11 juni 2001 (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 419, nr. 4).

¹ Bijvoorbeeld in de provincie Ontario in Canada, waar wordt gewerkt met vormen van bemiddeling (standardized settlement conference/pre-trial process, with mediation-like services). Dit wordt aangeduid met de ook in ons land bekende Engelse terminologie «alternative dispute resolution» (ADR).

² Die door hun laagdrempeligheid ook wel als «peoples courts» worden aangeduid.

Rechtspraak in de buurt

Het aspect van de nabijheid is terug te vinden in de projecten «*Justitie in de Buurt*» (JIB), waar ook de nota naar verwijst. In Maastricht is een JIB werkzaam waarbij naast onder andere schadebemiddeling de berechting van verdachten van relatief minder ernstige strafbare feiten in een wijk plaatsvindt. Na de eerste onderzoeksrunde in 1999¹ is thans een nieuwe evaluatie van de JIB's in voorbereiding. De nota over het Grievengerecht heeft mij aanleiding gegeven in aanvulling op deze tweede evaluatieronde speciaal onderzoek te laten doen naar deze vorm van «rechtspraak in de buurt».

Conclusie

Het is beter de huidige procedures te verbeteren en de al in gang gezette ontwikkelingen te versterken dan een geheel nieuwe rechtsgang te introduceren, speciaal voor de slachtoffers van criminaliteit. Invoering van het Grievengerecht zou ook de slachtofferzorg nodeloos ingewikkeld, minder effectief en duurder maken.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Justitie in de buurt, een evaluatie van vier experimenten, Onderzoeksnotities 1999/1, WODC.