

Vergaderjaar 2019–2020

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)

K

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 augustus 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van het verslag² van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging 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 (hierna: verslag).

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fracties van **GroenLinks** en **D66** gezamenlijk op 24 juni 2020 enkele vragen gesteld aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 18 augustus 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD).

² COM(2020)188; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E200008 op www.europapoort.nl.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 24 juni 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag³ van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging 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 (hierna: verslag). Naar aanleiding hiervan stellen de fractieleden van **GroenLinks** en **D66** gezamenlijk enkele vragen aan u.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag. Zij constateren dat het moeilijk is te achterhalen op welke punten de Nederlandse wet- en regelgeving nog niet (geheel) voldoet aan hetgeen Richtlijn 2012/29/EU (hierna: Richtlijn) alle Europese landen (Denemarken uitgezonderd) voorschrijft. Zou u dat alsnog per onderdeel van het verslag kunnen aangeven? En wilt u aangeven of een en ander ook geregeld is voor de drie BES⁴-eilanden/gemeenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk?

In verband met de coronacrisis is de wet- en regelgeving onlangs aangepast. Hierdoor is het mogelijk geworden om strafzaken tegen verdachten niet ter zitting maar via een videoverbinding te voeren. In hoeverre zijn hierdoor knelpunten ontstaan voor slachtoffers die bijvoorbeeld van hun spreekrecht ter zitting gebruik hadden willen maken? Hoe worden deze mogelijke tekortkomingen opgelost?

Meer in het bijzonder vragen de leden van beide fracties naar aanleiding van klachten uit de praktijk, of in Nederland slachtoffers van ernstige misdrijven in alle gevallen op de hoogte worden gesteld van de beslissing die in de betreffende strafzaak is genomen en of slachtoffers van dit soort misdrijven in alle gevallen tijdig in kennis worden gesteld van de vrijlating van de dader (artikel 6, derde en vijfde lid, van de Richtlijn). Zo nee, waarom niet?

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen of Nederland een voorbeeld aan andere EU-landen kan nemen waar het betreft de wet- en regelgeving voor herstelrecht. Heeft Nederland het hoogste niveau qua herstelrechtvoorzieningen? Zo nee, waarom niet?

Naar aanleiding van klachten uit de praktijk vragen de leden van beide fracties of alle gerechtsgebouwen in Nederland voldoende geoutilleerd zijn qua afzonderlijke wachtruimten voor slachtoffers (artikel 19 van de Richtlijn).

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 3 juli 2020 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

³ COM(2020)188; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E200008 op www.europapoort.nl.

⁴ De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2020

Hierbij stuur ik u mijn reactie op de brief van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer d.d. 19 juni 2020. In deze brief wordt door de leden van de fracties van GroenLinks en D66 een aantal vragen gesteld naar aanleiding van het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging 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.⁵

Implementatie van de Richtlijn

De leden van uw Kamer geven aan dat het moeilijk is te achterhalen op welke punten de Nederlandse wet- en regelgeving (niet) voldoet aan hetgeen de Richtlijn voorschrijft. Deze constatering hangt onder meer samen met de grote reikwijdte van de Richtlijn. De Richtlijn betreft de positie van het slachtoffer op diverse terreinen en raakt dan ook een reeks van onderdelen van het strafproces.⁶

Daarnaast komt deze complexiteit door de manier waarop Nederland richtlijnen op het gebied van de strafvordering implementeert. Richtlijnen worden zo veel mogelijk verwerkt in de bestaande Nederlandse wetgeving. In dit geval is de implementatie hoofdzakelijk verricht door wijziging van het Wetboek van Strafvordering en door een aantal onderwerpen uit de Richtlijn in de Nederlandse wet te delegeren naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur (AMvB).⁷ In deze AMvB zijn meer gedetailleerde voorschriften opgenomen. Met deze aanpak is nagestreefd dat de systematiek van het Wetboek van Strafvordering niet wordt doorkruist en evenwichtig blijft.

Bovendien hoefde een aantal richtlijnbevestigingen niet te worden geïmplementeerd, omdat de inhoud hiervan al deel uitmaakte van bestaande Nederlandse wetgeving. Tevens bevat niet elke bepaling uit de Richtlijn een opdracht tot regelgeving op nationaal niveau. Een aantal bepalingen geeft geen rechten aan het slachtoffer maar omvat een instructienorm voor een overheidsorgaan, die niet hoeft te worden omgezet in regelgeving. Als dat het geval is wordt dit in de memorie van toelichting bij de implementatiewet in concreto uiteen gezet.

Dit geheel van factoren heeft tot gevolg dat het grondig onderzoek vergt om te beoordelen of Nederland aan zijn implementatieverplichtingen heeft voldaan. In maart 2019 heeft de Europese Commissie in het kader van een inbreukprocedure tegen Nederland een met redenen omkleed advies uitgebracht op grond van artikel 258 VwEU. In reactie hierop heeft Nederland een overleg gehad met vertegenwoordigers van de Europese Commissie, een aantal regelingen genotificeerd (in aanvulling op een eerdere notificatie aan de Europese Commissie) en in een brief een

⁵ COM(2020)188; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E200008 op www.europapoort.nl.

⁶ Onder meer: de aangifte, informatie over rechten, informatie over de strafzaak, toegang tot processtukken, vertolking en vertaling, vordering van schadevergoeding, individuele beoordeling, beschermingsmaatregelen, slachtofferhulp en opleidingen.

⁷ Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

inhoudelijke schriftelijke reactie gegeven op het advies. Naar aanleiding hiervan heeft de Europese Commissie in het voorjaar van 2020 de ingebrekestelling van Nederland beëindigd.

Omwille van de voornoemde complexiteit verzochten de leden van uw Kamer mij om per onderdeel van het verslag van de Europese Commissie aan te geven of Nederland voldoet aan de bepalingen in de Richtlijn.⁸ Om aan dit verzoek gehoor te geven is in de bijlage bij deze brief een transponeringstabel⁹ opgenomen. Hieruit blijkt hoe alle richtlijnbe-
palingen per onderdeel in Nederland zijn geïmplementeerd.

In de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten is een conceptversie van een nieuw Wetboek van Strafvordering in procedure gebracht. Hierin zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het slachtoffer, zoals het recht op informatie over zijn rechten en het verloop van de opsporing, vervolging en berechting, het recht op inzage in het strafdossier om zodoende stukken te kunnen laten toevoegen, het recht zich te voegen als benadeelde partij en het spreekrecht. Zodra de gelijktijdige invoering van dit Caribisch Wetboek van Strafvordering in de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten plaatsvindt, zal worden bevorderd dat zoveel mogelijk gelijktijdig een daarop aangepast Wetboek van Strafvordering voor de BES-eilanden in werking zal treden. De hiervoor benodigde conceptwet-
teksten zijn voorbereid. Daarmee zal de gelijkkluidendheid van het strafprocesrecht in het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk in vergaande mate zijn gewaarborgd en daarmee ook de slachtofferrechten.

Gevolgen van videoverbinding voor spreekrecht van slachtoffers

Tevens vragen uw Kamerleden aandacht voor mogelijke consequenties van de coronacrisis voor de uitoefening van het spreekrecht door slachtoffers, gelet op de mogelijkheid om strafzaken via een videover-
binding te voeren. Artikel 28 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid maakt het inderdaad mogelijk om zittingen te laten plaatsvinden via videoconferentie.¹⁰ Het tweede lid maakt echter een uitzondering voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, deze moet altijd in een zittingszaal plaatsvinden. Desgewenst kunnen slachtoffers hun verklaring wel via een videoverbinding afleggen. Eveneens is het mogelijk dat de verdachte niet in persoon aanwezig is, maar via een videoverbinding wordt gehoord.¹¹

In het begin van de coronacrisis zijn veel zittingen aangehouden. Dat betekende uitstel voor alle procesdeelnemers, ook voor het slachtoffer. Sinds 11 mei jongstleden zijn de zittingen in de gerechtsgebouwen hervat, waarbij voorrang is gegeven aan strafzaken, jeugd(straf)zaken en familiezaken. Slachtoffers kunnen derhalve naar de zitting komen om gebruik te maken van hun spreekrecht.

Informeren slachtoffers over strafzaak en detentieverloop

Verder vragen de leden van uw Kamer of slachtoffers van ernstige misdrijven in alle gevallen worden geïnformeerd over de beslissing die in de betreffende strafzaak is genomen en over de vrijlating van de dader.

⁸ De Europese Commissie onderscheidt in haar verslag de volgende onderdelen: toepassings-
gebied en definities (artikel 2), toegang tot informatie (artikelen 3–7), procedurele rechten
(artikelen 10, 11, 13, 16 en 17), toegang van slachtoffers tot hulporganisaties (artikelen 8 en 9),
herstelrecht (artikel 12) en recht op bescherming van slachtoffers (artikelen 18–24).

⁹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

¹⁰ Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Inwerkingtreding 24 april 2020).

¹¹ Artikel 27 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Inwerkingtreding 24 april 2020).

Slachtoffers worden altijd geïnformeerd over de uitspraak van de rechter in hun strafzaak. Ook worden zij op de hoogte gesteld wanneer het Openbaar Ministerie (OM) of de verdachte in hoger beroep gaat en worden zij ingelicht over de uitspraak in dit hoger beroep. De slachtoffercoördinatoren van het OM dragen er zorg voor dat slachtoffers hierover worden geïnformeerd. Daarnaast informeert het OM slachtoffers die dat wensen over het detentieverloop van de veroordeelde. Slachtoffers worden dan geïnformeerd over onder andere het eerste ongebeide verlot, strafonderbreking, invrijheidstelling en ontsnapping. Hiermee wordt voldaan aan artikel 6 uit de Richtlijn.

Niveau Nederlandse herstelrechtvoorzieningen

Eveneens informeren de leden van uw Kamer naar het niveau van herstelrechtvoorzieningen in Nederland ten opzichte van andere Europese lidstaten. In Nederland voorziet artikel 51h Sv in een regeling voor herstelrechtvoorzieningen, waaronder mediation in strafzaken en herstelbemiddeling. Daarnaast zijn in het Besluit slachtoffers strafbare feiten enkele artikelen gewijd aan herstelrechtvoorzieningen. In mijn brief van 8 januari 2020 is het beleidskader herstelrechtvoorzieningen in het strafproces aangeboden aan de Tweede Kamer.¹² In deze brief zijn ook de vervolgacties benoemd, onder andere op het gebied van wetgeving.

Herstelrecht is de laatste jaren in ontwikkeling, zowel in Nederland als in andere Europese landen. Daarbij is de inbedding van herstelrechtvoorzieningen en regelgeving in de nationale systemen van strafvordering belangrijk. Deze systemen verschillen per lidstaat, waardoor vergelijken lastig is. Verder merk ik op dat het niveau van herstelrechtvoorzieningen lastig kan worden gemeten, want hiervoor is geen objectieve maatstaf. Om deze twee redenen is het maken van een vergelijking met andere Europese landen niet goed mogelijk.

Aparte wachtruimtes voor slachtoffers in gerechtsgebouwen

Tot slot vragen de leden van uw Kamer naar de uitrusting van alle gerechtsgebouwen met betrekking tot afzonderlijke wachtruimtes voor slachtoffers. In algemene zin kan ik opmerken dat alle gerechtsgebouwen zijn voorzien van aparte wachtruimtes waar slachtoffers gescheiden van het andere publiek kunnen wachten.¹³ Om de beschikbaarheid van de wachtruimtes te kunnen garanderen en slachtoffers goed te kunnen begeleiden is het van belang dat de gerechten tijdig weten dat slachtoffers aanwezig willen zijn bij de zitting en wat hun wensen zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat slachtoffers op de hoogte zijn van de beschikbare voorzieningen, zodat zij in een zo vroeg mogelijk stadium hun wensen kenbaar kunnen maken. De gerechten hebben daarom ingezet op de verbetering van de informatievoorziening over de beschikbare slachtoffervoorzieningen. Ook op de site van de Rechtspraak is informatie te vinden over de aanwezige voorzieningen voor slachtoffers.¹⁴

Overigens werken de gerechten ook aan het verbeteren van hun werkprocessen, zodat bodes ook actief aparte wachtruimtes kunnen aanbieden aan slachtoffers die niet voorafgaand aan de zitting hebben aangegeven

¹² Kamerstukken II, 2019/2020 29 279, nr. 560.

¹³ Kamerstukken II, 33 552, nr. 58.

¹⁴ <https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Betrokken-bij-een-rechtszaak/Slachtoffer/Paginas/Slachtoffervoorzieningen-per-rechtbank.aspx>.

hiervan gebruik te willen maken. Daardoor is het nu in de meeste gevallen voor slachtoffers mogelijk om ook zonder reservering van een aparte ruimte gebruik kunnen maken.¹⁵

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁵ Kamerstukken II, 33 552, nr. 58.