

Vergaderjaar 2004–2005

30 143

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 februari 2005 en het nader rapport d.d. 25 mei 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 december 2004, no. 04.004865, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe titel in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) ingevoerd met rechten voor het slachtoffer. Uitgangspunt van het wetsvoorstel zijn de voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001.¹ Tevens wordt beoogd tegemoet te komen aan de kritiek van de Europese Commissie op de wijze waarop Nederland uitvoering heeft gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Kaderbesluit van de Europese Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (hierna: het Kaderbesluit).²

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt in het bijzonder opmerkingen over de gevolgen van het voorstel voor het strafproces, over de uitvoering van het Kaderbesluit en over de instructienorm aan de officier van justitie en rechter om zorg te dragen voor een correcte bejegening van het slachtoffer. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 30 december 2004, 04.004865, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Het advies van de Raad van State, gedateerd 21 februari 2005, doe ik u hierbij toekomen.

Met genoegen heb ik ervan kennis genomen dat de Raad de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. Graag ga ik in het navolgende nader op de verschillende onderdelen van het advies in.

1. De voorgestelde titel over het slachtoffer bevat enkele rechten van slachtoffers die thans infomeel zijn geregeld in beleidsregels en aanwijzingen, zoals de aanwijzing slachtofferzorg.³ Naast deze codificatie worden bepaalde rechten die toekomen aan de benadeelde partij (Boek I, titel IIIA), ook toegekend aan andere slachtoffers dan de benadeelde partij.⁴ Bovendien

¹ M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), Afronding en verantwoording, Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer, Kluwer 2004.

² Pb EG 22 maart 2001, L 82, bladzijde 1–4; memorie van toelichting, paragraaf 1.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en paragraaf 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3, het slachtoffer als benadeelde partij.

worden enkele bepalingen over het recent ingevoerde spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden ondergebracht in de nieuwe titel.¹ De Raad van State merkt op dat in de memorie van toelichting niet ingegaan wordt op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het strafproces in het algemeen, en in het bijzonder de positie van de verdachte, zoals het informeren van deze over het feit dat het slachtoffer van zijn spreekrecht gebruik zal maken.² De Raad adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

1. De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting niet voldoende wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het strafproces in het algemeen. De Raad mist daarbij in het bijzonder de mededeling aan de verdachte, dat het slachtoffer van plan is van het spreekrecht gebruik te maken. Ik meen evenwel dat vooral in de uiteenzettingen vanuit verschillende invalshoek dat aan het slachtoffer geen vervolgingsrecht toekomt, de algemene positie van het slachtoffer in het strafproces voldoende wordt belicht. Deze wordt steeds afgewogen tegen het belang van de verdachte en de waarheidsvinding. Datzelfde gebeurt ook bij de afwegingen over het opnemen van het recht op aanwezigheid bij de behandeling van de zaak op de terechtzitting en het recht op de behandeling binnen een redelijke termijn. Met de weergave van de uitgangspunten voor het wetsvoorstel die zijn ontleend aan het onderzoeksproject Strafvordering 2001, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge is voorts een voldoende motivering gegeven van de noodzaak van het opnemen van een aparte afdeling voor het slachtoffer in het wetboek. Bij het opnemen van de verschillende rechten in deze afdeling is steeds nagegaan welke invloed daarvan uitgaat op de positie van de verdachte en het belang van de waarheidsvinding en dat van het onderzoek. Het vindt zijn uitwerking in de neergelegde beperkingen op die rechten. Ten aanzien van het ontbreken van de bepaling dat aan de verdachte mededeling zal worden gedaan van het voornemen van het slachtoffer dat hij gebruik wenst te maken van het spreekrecht, deel ik mee dat ik het wetsvoorstel terzake heb aangevuld. Los van de omstandigheid dat de aankondiging van het slachtoffer, eventueel voorafgegaan door een schriftelijke slachtofferverklaring, uit het dossier dat voor de verdediging toegankelijk is zal blijken, is er inderdaad geen reden om daarvan niet tegelijkertijd bij het opgeven van de opgeroepen getuigen mededeling te doen. Dit is reeds gebruikelijk in de praktijk.

2. In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen verwezen naar het Kaderbesluit.³ Dat besluit heeft tot doel in alle lidstaten van de Europese Unie een gelijk hoog niveau van bescherming voor slachtoffers te waarborgen. In de memorie van toelichting is – kort gezegd – gesteld dat met het huidige beleid van politie en justitie in hoofdlijnen al op toereikende wijze uitvoering wordt gegeven aan het Kaderbesluit – hetgeen niet de mening blijkt te zijn van de Europese Commissie – en dat het Kaderbesluit niet in alle gevallen verplicht tot formele wetgeving.⁴ Het doel van het wetsvoorstel is mede aan de kritiek van de Europese Commissie tegemoet te komen. De Raad is evenwel van oordeel dat met het wetsvoorstel het Kaderbesluit niet zonder meer toereikend is uitgevoerd. Hij wijst in het bijzonder op twee punten.

2a. Artikel 4, eerste lid, van het Kaderbesluit eist dat het slachtoffer toegang heeft tot de voor de bescherming van zijn belangen relevante informatie. Deze informatie betreft ten minste de eisen welke zijn verbonden aan het recht van het slachtoffer op schadeloosstelling. Volgens de Europese Commissie – in haar rapport over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het Kaderbesluit – betekent dit dat de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om hun autoriteiten te verplichten deze informatie uit eigen beweging aan de slachtoffers te verschaffen.⁵ Het voorgestelde artikel 51a, vierde lid, Sv bepaalt dat op verzoek van het slachtoffer mededeling wordt gedaan van de mogelijkheden volgens welke hij schadevergoeding kan krijgen. Gelet op artikel 4, eerste lid, aanhef en onder g, van het Kaderbesluit en de daaraan door de Europese Commissie gegeven uitleg, adviseert de Raad de mededeling in het voorgestelde artikel 51a, vierde lid, Sv niet afhankelijk te stellen van een verzoek van het slachtoffer.

¹ Wet van 21 juli 2004, Stb. 382, in werking getreden 1 januari 2005.

² Vergelijk F. Fernhout en T. Spronken, Spreekrecht voor slachtoffers, aspirientjes voor de rest, NJB 2005, aflevering 3.

³ Memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 1 en paragraaf 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁵ Verslag van de Commissie op grond van artikel 18 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, bladzijde 9.

2b. Volgens artikel 3 van het Kaderbesluit dient elke lidstaat het slachtoffer de mogelijkheid te bieden om tijdens de procedure bewijselementen aan te dragen. In haar rapportage over de implementatie van deze bepaling merkt de Europese Commissie op dat in de door de lidstaten verschaft documenten helaas geen melding is gemaakt van het recht van de slachtoffers om te vorderen dat de nodige formaliteiten worden verricht om de strafbare feiten te onderzoeken.¹ De Raad merkt op dat de Nederlandse strafvordering geen bepaling bevat op grond waarvan het slachtoffer bepaalde onderzoeks-handelingen kan uitlokken. Een dergelijke bepaling is overigens wel voorgesteld door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001.² Gelet op artikel 3 van het Kaderbesluit en de daaraan door de Europese Commissie gegeven uitleg geeft de Raad in overweging om in Sv te voorzien in de mogelijkheid voor het slachtoffer om onderzoekshandelingen uit te lokken.

2. De Raad is in navolging van de Europese Commissie van oordeel dat het Kaderbesluit van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure met dit wetsvoorstel op twee punten ontoereikend wordt uitgevoerd. Bij de benadering van de Europese Commissie die sterk leunt op het terugvinden van bepalingen in formeel wettelijke regelingen heb ik in de memorie van toelichting kanttekeningen gemaakt. In het Kaderbesluit is immers bepaald dat aan de bepalingen ook kan worden voldaan door bestendig beleid of praktijk.

2a. De Raad betwijfelt of de bepaling van artikel 51a, vierde lid, Sv., waarin is opgenomen dat op verzoek van het slachtoffer mededeling wordt gedaan van de mogelijkheden van schadevergoeding, voldoende uitvoering geeft aan artikel 4, eerste lid, van het hiervoor genoemde Kaderbesluit dat het slachtoffer toegang heeft tot de voor bescherming van zijn belangen relevante informatie. De overheid zou het verstrekken van dergelijke informatie niet mogen laten afhangen van het uitdrukkelijke verzoek van het slachtoffer. Ik meen evenwel dat de huidige praktijk hier reeds een adequate voorziening biedt. Bij het eerste contact van het slachtoffer met de politie (veelal voor het doen van aangifte op het politiebureau) krijgt het slachtoffer algemene informatie uitgereikt over de verschillende mogelijkheden die hij kan benutten. Bij de aangifte heeft de politie ook tot taak aan het slachtoffer te vragen of hij prijs stelt op schadevergoeding, opdat het parket hem tijdig een voegingsformulier met het oog op het verhaal van zijn schade kan toezenden. Bij die algemene informatie behoort ook verwijzing naar het Bureau slachtofferhulp, dat kan adviseren over de mogelijkheden van schadevergoeding en hulp kan verlenen bij het invullen van het schadevergoedingsformulieren. Ik ben van oordeel dat het verstrekken van deze algemene informatie bij het doen van de aangifte in het eerste stadium van de procedure voldoende is en recht doet aan de noden en belangen van het slachtoffer in dat stadium van de procedure. In het volgende stadium, indien duidelijk is welk gevolg aan de aangifte kan worden gegeven, zal de vraag welke informatie het slachtoffer wenst (over de gang van de verdere procedure of over schadevergoeding) door het parket worden herhaald. Op die manier kan meteen informatie worden verschaft over de status van het slachtoffer (klachtgerechtigd bij een sepot of transactie) of benadeelde partij indien de vervolging wordt ingesteld. Slachtoffers die evenwel niets meer met de vervolging van de verdachte van doen willen hebben, bij voorbeeld omdat de schade reeds door verzekering is vergoed, worden daartoe ook niet verplicht. Zij krijgen derhalve ook geen informatie die zij niet wensen en onaangename herinneringen kan oproepen. In de huidige praktijk worden de slachtoffers benaderd door de politie én het openbaar ministerie opdat zij goed geïnformeerd worden over de hen toekomende rechten in die fase van de procedure. Deze werkwijze heeft inmiddels haar waarde bewezen. Het opnemen van een ongeclausuleerde toegang tot voor bescherming van de belangen van het slachtoffer relevante informatie, voegt hieraan naast de bepaling van artikel 51b, eerste lid, niet een reële voorziening toe.

¹ Verslag van de Commissie op grond van artikel 18 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, bladzijde 8.

² M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, Kluwer Deventer 2002, bladzijde 73.

2b. De Raad geeft in overweging om in het Wetboek van Strafvordering te voorzien in de mogelijkheid voor het slachtoffer om onderzoekshandelingen uit te lokken. Op grond van artikel 3 van het Kaderbesluit moeten de lidstaten het slachtoffer mogelijkheden bieden tijdens de procedure bewijselementen

aan te dragen. Ik ben van oordeel dat aan dit artikel reeds in voldoende mate wordt voldaan door de voorgestelde bepaling artikel 51b, tweede lid, dat regelt dat het slachtoffer aan de officier van justitie kan verzoeken documenten die hij relevant acht voor de beoordeling van de zaak tegen de verdachte of van zijn vordering op de verdachte in het dossier te voegen. Anders dan de Commissie kan ik uit de desbetreffende bepaling niet zonder meer afleiden dat aan het slachtoffer ook de mogelijkheid moet worden gegeven onderzoekshandelingen uit te lokken. Het is juist dat in deel III van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 (Dwangmiddelen en rechtsmiddelen) een soortgelijk voorstel wordt gedaan. In de memorie van toelichting is evenwel gemotiveerd aangegeven dat deze voorstellen thans nog niet bij dit wetsvoorstel zijn betrokken en mogelijk in een afzonderlijke wetsvoorstel worden vervat. Het gaat dan immers om een nieuwe afweging van de verschillende belangen bij de verschillende dwangmiddelen die complex is en samenhangt met de herstructurering van het vooronderzoek (zie p. 4). De complexiteit van een dergelijke afweging is reeds gebleken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel verplichte medewerking aan onderzoek HIV-test, dat binnenkort verder in procedure zal worden gebracht.

Het voorgaande laat onverlet dat het slachtoffer zich nu reeds in het vooronderzoek tot de officier van justitie van justitie kan wenden met verzoek bepaald onderzoek te doen uitvoeren. De vraag of dergelijk onderzoek ook zou moeten kunnen worden afgedwongen moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de systeemkenmerken dat de officier van justitie dominus litis is in het vooronderzoek en de rechter op de terechtzitting de omvang van het onderzoek bepaalt. Bij handhaving van het uitgangspunt dat aan het slachtoffer geen vervolgingsrecht toekomt en hij evenmin het recht krijgt om zelf getuigen en deskundigen voor de terechtzitting te doen oproepen, is niet te verwachten dat in het aangekondigde wetsvoorstel een grote verruiming van bevoegdheden voor het slachtoffer aan de orde zal zijn.

3. In het voorgestelde artikel 51a, eerste lid, Sv, is een definitie van het begrip slachtoffer opgenomen. Voor definities kent Sv een afzonderlijke titel. Mede gelet op het feit dat het begrip slachtoffer op verschillende plaatsen in Sv voorkomt, geeft de Raad in overweging de definitie op te nemen in de betekenistitel van Sv.

3. De Raad geeft in overweging de definitie van het begrip slachtoffer te verplaatsen naar de afzonderlijke definitietitel. Het gaat hier evenwel om de omschrijving van een van de procesdeelnemers. Zoals in het Algemeen kader strafvordering (Kamerstukken II 29 271, nr. 1) is geschetst overweeg ik om bij de herziening van het wetboek in het Eerste Boek, min of meer in aansluiting op de huidige regeling, bepalingen op te nemen over de verschillende procesdeelnemers. Thans bevat dit Boek al titels omtrent de verdachte, de raadsman en het openbaar ministerie. In dit Boek zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de taken die, ook voor een deel volgens de verschillende procesprofielen beschreven in Strafvordering 2001, en functies die deze procesdeelnemers in de procedure vervullen. Het komt mij voor dat de omschrijving van het begrip slachtoffer systematisch beter past in dit institutionele kader met de titel «het slachtoffer» dan in de definitietitel van het wetboek.

4. Volgens het voorgestelde artikel 51a, tweede lid, Sv draagt de officier van justitie zorg voor een correcte bejegening van het slachtoffer. Artikel 288a, tweede lid, Sv, zoals voorgesteld, geeft eenzelfde instructie aan de voorzitter van de rechtbank. Volgens de memorie van toelichting worden artikel 51a, tweede lid en artikel 288a, tweede lid, Sv voorgesteld om de specifieke verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie te benadrukken en om vorm te geven aan de verplichting uit het Kaderbesluit tot een respectvolle bejegening van slachtoffers.¹

De Raad is van oordeel dat een correcte bejegening van slachtoffers in wezen een algemene fatsoensnorm betreft, die bijvoorbeeld ook geldt ten aanzien van verdachten. Verder wordt in de memorie van toelichting niet ingegaan op de verschillende interne en externe klachtenregelingen op grond waarvan burgers kunnen klagen over niet behoorlijke gedragingen van de politie (hoofdstuk X van de Politiewet 1993 en hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht) en justitie (artikel 1a van de Wet op de Nationale ombudsman

¹ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 51a.

en hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht) en de interne klachtenregeling voor rechterlijke ambtenaren (artikel 26 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Van de behoorlijkheidsnorm maakt de correctheid van de bejegening sinds jaar en dag deel uit.

Mede in het licht van de geldende klachtregelingen adviseert de Raad de noodzaak van de voorgestelde instructienorm voor een correcte bejegening van slachtoffers nader te motiveren.

4. Op grond van het advies van de Raad om de noodzaak van de voorgestelde instructienorm voor de officier van justitie en de rechter beter te motiveren is de toelichting aangevuld.

5. Het voorgestelde artikel 51a, derde lid, Sv geeft aan het slachtoffer dat daarom verzoekt, recht op informatie over de vervolging. In het wetsvoorstel OM-afdoening is voorgesteld dat met name het openbaar ministerie zaken zelf kan afdoen met een strafbeschikking.¹ Die afdoening geldt als een vervolging. De Raad adviseert in de memorie van toelichting de consequenties van het wetsvoorstel OM-afdoening voor de positie van het slachtoffer te bespreken in het licht van de rechten die dit wetsvoorstel aan het slachtoffer toekent.

5. Artikel IV van het wetsvoorstel is op grond van het advies van de Raad aangevuld op het punt van het recht op informatie over de vervolging indien het gaat om een strafbeschikking conform het wetsvoorstel OM-afdoening. In artikel 51f van het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2004/05, 29 849 nr. 2) is opgenomen: «Indien de officier van justitie een vervolging instelt of voortzet, doet hij de benadeelde partij daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling. Indien de zaak ter terechtzitting zal worden behandeld, deelt de officier van justitie de benadeelde partij zo spoedig mogelijk het tijdstip van behandeling mee».

6. Het voorgestelde artikel 51a, derde lid, Sv luidt als volgt: «Aan het slachtoffer dat daarom verzoekt, wordt door de politie en de officier van justitie mededeling gedaan van de aanvang en de voortgang in de zaak tegen de verdachte. In het bijzonder wordt ten minste door de politie schriftelijk mededeling gedaan van het afzien van opsporing of het inzenden van het proces-verbaal tegen een verdachte. De officier van justitie doet schriftelijk mededeling van de aanvang en voortzetting van de vervolging, van de datum en het tijdstip van de terechtzitting en van de einduitspraak tegen de verdachte.» De Raad acht niet duidelijk wat dient te worden verstaan onder de aanvang en de voortgang van de zaak. De aanvang van een zaak is niet formeel geregeld, zodat een zaak op heel verschillende wijzen kan aanvangen. In de tweede volzin worden twee beslissingen vermeld waarvan de politie ten minste mededeling moet doen aan het slachtoffer, maar onduidelijk is wat de politie overigens dient te melden aan het slachtoffer. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de begrippen aanvang en voortgang van de zaak en de aanvang en voortzetting van de vervolging.

6. De Raad wijst op mogelijke onduidelijkheid bij de begrippen aanvang en voortgang van de vervolging. Terecht merkt de Raad op dat de zaak op verschillende wijzen kan aanvangen; daarom is ook voor deze neutrale term gekozen. In de huidige aanwijzing slachtofferzorg is opgenomen dat het slachtoffer dat heeft meegedeeld dat hij op de hoogte wil blijven van de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte, van relevante ontwikkelingen in de zaak bericht krijgt. Ik zal met het College van procureurs-generaal overleg plegen of en zo ja op welke wijze in de nieuwe aanwijzing die naar aanleiding van dit wetsvoorstel zal moeten worden voorgelegd, nadere verduidelijking noodzakelijk of gewenst is.

7. Volgens het voorgestelde artikel 51b, eerste lid, Sv, wordt door de officier van justitie op verzoek van het slachtoffer toestemming verleend om kennis te nemen van de processtukken die voor het slachtoffer van belang zijn. Dit voorschrift is gebaseerd op het thans geldende artikel 51d, eerste lid, Sv. De Raad merkt op dat de tweede volzin van dat artikel niet is overgenomen: «Tijdens het onderzoek ter terechtzitting wordt deze toestemming verleend door het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd en

¹ Kamerstukken 29 849.

overigens door de officier van justitie.» Het voorstel heeft tot gevolg dat de officier van justitie over de kennisneming van processtukken door het slachtoffer beslist, ook indien de zaak onder de zittingsrechter is. Dat doorkruist de bevoegdheid van de zittingsrechter. De Raad adviseert de beslissing over de kennisneming van stukken door het slachtoffer tijdens het onderzoek ter zitting in handen te leggen van de zittingsrechter.

7. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad om artikel 51b, eerste lid, aan te vullen met een bepaling die ertoe strekt te regelen dat het verzoek tot kennisneming van processtukken van slachtoffers die zich na de opening van het onderzoek op de terechtzitting melden, wordt behandeld door de rechter, is deze aan het wetsvoorstel toegevoegd. De reden om een dergelijke bepaling aanvankelijk niet op te nemen was dat het vrijwel niet voorkomt dat slachtoffers pas in een zo laat stadium met een dergelijk verzoek komen. Tegen toevoeging bestaat evenwel geen bezwaar.

8. Het voorstel kent een aantal rechten die thans aan de benadeelde partij toekomen, ook toe aan het slachtoffer. Het is de Raad opgevallen dat het geldende artikel 51c Sv, dat ziet op verplichte bijstand of vertegenwoordiging voor diegenen die dat eveneens zouden behoeven in het geval van een burgerlijk proces, niet is overgenomen. De Raad adviseert deze omissie te herstellen.

8. De Raad is van oordeel dat de bestaande bepaling die een recht op bijstand of vertegenwoordiging inhoudt voor degenen die een vordering tot schadevergoeding willen indienen en die daartoe in het burgerlijk proces ook verplicht zouden zijn, moet worden gehandhaafd. Hoewel in artikel 51c van het voorstel een algemene bijstandsbepaling is opgenomen, die bij afwezigheid van de door de Raad bedoelde bepaling een voorziening biedt, heb ik artikel 51f aangevuld met een vierde lid.

9. In de voorgestelde titel over het slachtoffer worden enkele bepalingen met betrekking tot het recent ingevoerde spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden ondergebracht. In zijn advies over dat wetsvoorstel heeft de Raad een aantal onderwerpen genoemd waaraan naar zijn oordeel niet of onvoldoende aandacht was besteed.¹ Mede naar aanleiding hiervan was het wetsvoorstel over het spreekrecht op een aantal punten aangevuld. De Raad heeft drie opmerkingen bij de voorgestelde wijzigingen in de regeling van het spreekrecht.

9a. De Raad constateert dat slechts enkele voorschriften over het spreekrecht van slachtoffers worden overgebracht naar de nieuwe titel IIIA over het slachtoffer.² Dit geldt bijvoorbeeld niet voor artikel 302 Sv, dat kan worden beschouwd als een kernbepaling voor het spreekrecht. De Raad adviseert de voorschriften over het spreekrecht zoveel mogelijk onder te brengen in de nieuwe afdeling over het slachtoffer.

9b. Volgens het voorgestelde artikel 51a, eerste lid, Sv, dat is ontleend aan het geldende artikel 336, eerste lid, Sv, geeft het slachtoffer of de nabestaande die op de zitting een verklaring als bedoeld in artikel 302 wenst af te leggen, daarvan schriftelijk kennis aan de officier van justitie. Naar het oordeel van de Raad is de betekenis van dit voorschrift ten opzichte van het geldende artikel 260, tweede lid, Sv niet duidelijk. Laatstgenoemd artikel luidt: «2. Indien het slachtoffer of een van zijn nabestaanden als bedoeld in artikel 336, tweede lid, schriftelijk verzoekt om oproeping voor de uitoefening van het spreekrecht op grond van artikel 302, geeft de officier van justitie daaraan gehoor.» De Raad adviseert de betekenis van het voorgestelde artikel 51a, eerste lid, Sv in het licht van artikel 260, tweede lid, Sv te verduidelijken.

9c. Het geldende artikel 337, tweede lid, Sv, bepaalt: 2. Indien het slachtoffer of de nabestaande de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst, kan deze een tolk naar de terechtzitting meebrengen teneinde hem aldaar bij te staan. Volgens het voorgestelde artikel 51c, derde lid, Sv kan het slachtoffer zich laten bijstaan door een tolk, indien hij de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst. Over dit recht wordt in de memorie van toelichting opgemerkt:

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 632A, bladzijde 4.

² F. Fernhout en T. Spronken, Spreekrecht voor slachtoffers, aspirientjes voor de rest, NJB 2005 afl. 3.

«Indien het niettemin redelijk wordt geoordeeld dat het toekennen van een recht om aanwezig te zijn als procesdeelnemer meer inhoudt dan alleen fysieke verschijning, dan ligt het voor de hand dat het parket c.q. het gerecht zorgt voor een tolk indien het slachtoffer de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst».¹

Daarmee is niet duidelijk wanneer dient te worden gezorgd voor een tolk. Indien de tolk niet «een verzoek of opdracht van de justitie is», zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet tarieven in strafzaken, komen de kosten voor rekening van het slachtoffer. In dat geval bestaat bovendien het risico dat niet-gekwalificeerde tolken zullen optreden.²

De Raad beveelt aan het voorgestelde recht op bijstand van een tolk te preciseren.

9. Naar aanleiding van drie opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in de regeling van het spreekrecht antwoord ik het volgende.

9a. De Raad beveelt aan de voorschriften over het spreekrecht zoveel mogelijk over te brengen in de nieuwe afdeling van het slachtoffer. De vraag is evenwel of het integreren van de voorschriften over het spreekrecht in één afdeling systematisch in alle opzichten een verbetering is. Logischerwijs kan een bepaling over de uitoefening van het spreekrecht ook heel goed worden geplaatst in de fase waarin dat aan de orde is, namelijk die van het onderzoek op de terechtzitting. Vanuit het perspectief van het slachtoffer of diens nabestaande is evenwel het opnemen van het spreekrecht in de desbetreffende afdeling ook verdedigbaar. Ik heb er nu voor gekozen om de mogelijkheid van het uitoefenen van het spreekrecht in deze afdeling op te nemen. In titel VI van het Tweede Boek zal een bepaling over de wijze van het horen van het slachtoffer worden toegevoegd. Omdat het spreekrecht voor slachtoffers op initiatief van de leden van de Tweede Kamer, Dittrich en Schonewille, aan het wetboek is toegevoegd, heb ik grote terughoudendheid betracht bij voorstellen tot inhoudelijke wijziging van deze bepalingen zo kort na inwerkingtreding. De opmerkingen van de Raad geven in dit opzicht echter steun aan mijn kanttekeningen bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in beide Kamers. Het afzonderlijk indienen van het wetsvoorstel spreekrecht en het algemene onderhavige wetsvoorstel leidt tot noodzakelijke nadere afstemming, hetgeen wijziging binnen relatief korte termijn tot gevolg heeft en in zijn algemeenheid niet wenselijk is.

9b. De Raad adviseert een nadere verduidelijking van de verhouding tot het thans bestaande artikel 336, eerste lid, dat is overgenomen in artikel 51a, eerste lid, en artikel 260, tweede lid. Hieraan is door een herformulering van het spreekrecht gevolg gegeven.

9c. De Raad meent dat de reikwijdte van het voorgestelde recht op bijstand van een tolk nadere precisering behoeft. In de memorie van toelichting is aangegeven op welke wijze zo veel mogelijk kan worden verzekerd dat het slachtoffer dat de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst op de terechtzitting kan worden bijgestaan door een tolk. Aan het College van procureurs-generaal wordt verzocht dit te doen opnemen in de werkwijze beschreven in de aanwijzing slachtofferzorg. Het OM dat op de hoogte is van de omstandigheid dat het slachtoffer de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst én tevens prijs stelt op het bijwonen van de terechtzitting kan tijdig een oproeping voor een tolk doen uitgaan.

10. Het geldende artikel 421 Sv bevat een regeling voor de benadeelde partij in hoger beroep. De Raad adviseert aandacht te schenken aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor het hoger beroep.

10. De Raad meent dat in aanvulling op artikel 421 aandacht moet worden besteed aan de positie van het slachtoffer in hoger beroep. Deze positie is evenwel ingevolge de schakelbepaling van artikel 415 gelijk aan die van het slachtoffer in eerste aanleg. Van belang is dat het slachtoffer die zich niet als benadeelde partij heeft gevoegd en wel op de hoogte wil blijven van de voortgang in de procedure, tijdig van het openbaar ministerie een mededeling van de aanvang van de terechtzitting in hoger beroep ontvangt. Ook voor de uitoefening van het spreekrecht is dat relevant. Slachtoffers die in eerste

¹ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 51c, tweede alinea.

² Er is een wetsvoorstel met onder meer kwaliteitseisen van gerechtsholken en vertalers op het terrein van justitie en politie in voorbereiding dat de bestaande Wet op de beëdigde vertalers zal vervangen (kamerstukken II, 2003/04, 29 482, nr. 2).

aanleg geen aanleiding zagen voor de uitoefening van het spreekrecht kunnen daartoe in appel alsnog toe overgaan (artikelen 313 en 314). Zij worden ook op deze mogelijkheid geattendeerd. Deze werkwijze is inmiddels in het slachtofferbeleid opgenomen. Voor een aanvullende wettelijke regeling bestaat naar mijn oordeel geen aanleiding.

11. De voorgestelde titel IIIA bevat een catalogus van rechten voor het slachtoffer. De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de wijze waarop de handhaving van de rechten wordt gewaarborgd. Daarbij wijst de Raad erop dat een integrale toepassing van de strafprocessuele sancties op vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek, zoals de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie bij een forse termijnoverschrijding in strijd met het beginsel van berechting binnen redelijke termijn, niet voor de hand ligt, gelet op de verschillende belangen van het slachtoffer en de verdachte. De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan de handhaving van de rechten van het slachtoffer.

11. De Raad vraagt om een nadere toelichting op de handhaving van de rechten van het slachtoffer. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

12. Volgens de memorie van toelichting is geen recht op het bijwonen van een strafzaak door het slachtoffer opgenomen, omdat vrijwel alle zittingen openbaar zijn en de voorzitter bijzondere toegang kan verlenen.¹ De Raad merkt op dat zittingen betreffende jeugdige personen in beginsel achter gesloten deuren worden behandeld, maar dat de voorzitter van de rechtbank bijzondere toegang kan verlenen (artikel 495b, eerste lid, Sv). Deze regeling is mede ingegeven door artikel 40 tweede lid, sub vii, van het Verdrag inzake de rechten van het kind dat voorschrijft dat in een strafproces de persoonlijke levenssfeer van een kind in alle fasen volledig wordt ontzien.² Naar het oordeel van de Raad is de bijzondere toegang die kan worden verleend aan het slachtoffer nogal mager. Bovendien blijkt de toegang van slachtoffers tot kindstrafzittingen in de praktijk een probleem.³ Ten slotte volgt uit de rechtspraak over het recht op een openbare behandeling van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dat een generieke uitzondering op de voorgeschreven openbaarheid van strafzittingen ontoelaatbaar is.⁴ Gelet hierop geeft de Raad in overweging om in jeugdstrafzaken de aanwezigheid van het slachtoffer ter zitting als regel voorop te stellen.

12. De Raad merkt op dat er reden is voor een duidelijker regeling van het slachtoffer in jeugdstrafzaken die immers een besloten karakter hebben. Bij nadere beschouwing – ook van het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak waar de Raad op wijst –, is artikel 495b aangevuld.

13. In de memorie van toelichting is niet ingegaan op de gevallen waarin de zaak van het slachtoffer ad informandum is gevoegd. Dit leidt in de praktijk tot problemen.⁵ De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de rechten van het slachtoffer bij ad informandum gevoegde zaken, in het bijzonder de mogelijkheden tot schadevergoeding.

13. De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting niet is ingegaan op de positie van slachtoffer in zaken die ad informandum zijn gevoegd. In de praktijk zijn te dien aanzien problemen gerezen. De Raad wijst in dit verband terecht op de positie van het slachtoffer in ad informandumzaken met betrekking tot de mogelijkheden van schadevergoeding.

Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is de enkele erkenning van de verdachte op de terechtzitting bij de behandeling van een andere strafzaak dat hij de als informandum gevoegde feiten heeft gepleegd onvoldoende voor toewijzing van een vordering tot schadevergoeding van een slachtoffer van een op deze wijze gevoegd feit. Ook aan de eis dat de schade rechtstreeks moet voortvloeien uit het tenlastegelegde feit is niet voldaan.

Het wettelijk systeem is ingericht op voeging van de benadeelde partij in de behandeling van de strafzaak, waarin het feit is ten laste gelegd waarvan het slachtoffer stelt schade te hebben geleden. Dit is een behandeling ten gronde;

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

² Kamerstukken II 1992/93, 21 327, nr. 12, pagina 16.

³ Illustratief is het advies van de NvVR op dit punt.

⁴ EHRM 8 juni 1976, Publ ECHR Series A vol. 22, NJ 1978, 223 (Engel).

⁵ Illustratief is het advies van de NvVR.

de vaststelling van de feiten in die zaak is mede grondslag voor de beoordeling van de vordering en de vaststelling van de civiele aansprakelijkheid. In dit licht is het oordeel van de Hoge Raad begrijpelijk, waar die inhoudelijke beoordeling van de zaak ontbreekt. Vooral uit doelmatigheidsoverwegingen is in de praktijk een werkwijze gegroeid die inhoudt dat vooral bij veel soortgelijke feiten door een of meer daders gepleegd slechts een selectie daaruit op de dagvaarding bijeen wordt gebracht. Bij erkenning van deze feiten op de terechtzitting, kan de strafrechter dit bij de straftoemeting meewegen. Het voordeel is dat daarmee vast ligt dat de officier van justitie voor deze feiten geen nieuwe vervolging meer voor de erkende feiten kan instellen. Het slachtoffer kan dan nog wel met zijn vordering bij de civiele rechter terecht. Het slachtoffer aan wie de beslissing tot voeging ad informandum wordt meegedeeld kan zich over deze beslissing tot niet-vervolging beklagen bij het gerechtshof. Bij de beoordeling van dit beklag zal het hof bezien op welke gronden de officier van justitie de beslissing tot selectie van de desbetreffende feiten heeft genomen. In de aanwijzing slachtofferzorg staat dat bij het nemen van de vervolgingsbeslissing rekening moet worden gehouden met de belangen van het slachtoffer. Dit betekent evenwel niet dat het slachtoffer er in alle gevallen aanspraak op kan maken dat ook in zijn geval vervolging moet worden ingesteld.

Van verschillende zijde is bepleit dat tot codificatie van deze alternatieve, vereenvoudigde, buitenwettelijke wijze van afdoening van zaken zou worden overgegaan. Nog los van de omstandigheid dat een dergelijke ingreep het bestek van deze regeling verre te buiten zou gaan, zijn ook inhoudelijke bezwaren aanwezig. De wet schrijft een andere omvangrijker en preciezer procedure voor: tenlastelegging, bewezenverklaring, kwalificatie en strafoplegging. Codificatie zonder nadere normering van de feiten die voor deze eenvoudige afdoening in aanmerking kunnen worden gebracht is onwenselijk. Een dergelijke normering kan het best op het niveau van de beleidsregel door het openbaar ministerie zelf worden aangebracht, omdat het gaat om een normering van de vervolgingsbeslissing. Ook bij het aanbrengen van deze normering blijft de vraag overeind of de enkele erkenning van een slechts met een parketnummer aangeduid feit voldoende grondslag is voor de toewijzing van een vordering benadeelde partij. Dat lijkt niet het geval.

Voor de positie van het slachtoffer in zaken waarin – in de toekomst na aanvaarding van het wetsvoorstel OM-afdoening – een straf-beschikking aan de verdachte is toegezonden, verwijs ik naar de aanvulling van de memorie van toelichting, zoals is toegezegd onder 5.

14. Volgens de financiële paragraaf van de memorie van toelichting is voor de toename van activiteiten van slachtofferhulp een bedrag van 6,75 miljoen euro gereserveerd.¹ De Raad merkt op dat de toegenomen aandacht voor het slachtoffer zal leiden tot langere zittingen en een verlengde doorlooptijd van zaken, zolang niet specifiek is voorzien in een uitbreiding van de zittingscapaciteit.²

De Raad geeft in overweging hierin te voorzien.

14. De Raad geeft in overweging te voorzien in extra middelen ten behoeve van de benodigde uitbreiding van de zittingscapaciteit die uit het wetsvoorstel zou voortvloeien. Bij de invoering van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden is binnen het bestaande budget reeds rekening gehouden met een extra belasting van de zittingscapaciteit voor de zittende magistratuur en met extra belasting voor het openbaar ministerie. Aan de extra middelen die destijds reeds zijn vrijgemaakt wordt op basis van dit wetsvoorstel, dat zoals is opgemerkt in de toelichting voornamelijk een codificatie van de bestaande praktijk omvat, geen extra claim toegevoegd.

15. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

15. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven.

16. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om thans uitvoering te geven aan artikel 10 van het Kaderbesluit van 12 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, waarvan artikel 17 bepaalt dat dit uiterlijk 22 maart 2006 moet zijn geïmplementeerd.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

² Illustratief is het advies van de Raad voor de Rechtspraak van 1 november 2004.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.04.0629 met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In Artikel I, artikel 51e, tweede lid, onder a, «de echtgenoot of geregistreerde partner of» wijzigen in: de echtgenoot of geregistreerde partner of levensgezel.
- In Artikel I, artikel 51e, tweede lid, onder b, «de bloedverwanten in de rechte lijn tot en met de eerste graad en bij afwezigheid dan wel niet in staat of bereid zijn van deze, de bloedverwanten in de zijlijn tot en met de tweede graad» wijzigen in: de bloedverwanten in de eerste graad en bij afwezigheid dan wel niet in staat of bereid zijn van deze, de bloedverwanten in de zijlijn in de tweede graad.
- In Artikel I, artikel 51e, derde lid, tweede volzin, «Hetzelfde geldt voor de minderjarige die die leeftijd nog niet heeft bereikt, maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake.» wijzigen in: Hetzelfde geldt voor de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt en die in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake.
- In het geldende artikel 260, tweede lid, Sv «Indien het slachtoffer of een van zijn nabestaanden als bedoeld in artikel 336, tweede lid» wijzigen in: Indien het slachtoffer of een van zijn nabestaanden als bedoeld in artikel 51e, tweede lid.