20180903.070 10:59 0003

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum	29 augustus 2018
Onderdeel	WBOM
Ons kenmerk	WBOM/17874
Uw kenmerk	2299821
Onderwerp	Advies consultatie conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte [redacted]

Bij brief van 22 juni 2018 heeft u namens de minister voor Rechtsbescherming het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel inhoudende uitbreiding van slachtofferrechten. Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen van uiteenlopende aard, die alle erop gericht zijn de positie van het slachtoffer en de nabestaande in het strafproces verder te versterken.[1] De meest in het oog springende voorstellen zijn:

- De invoering van een verschijningsplicht voor de voorlopig gehechte verdachte die wordt verdacht van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf;
- Een wettelijke regeling van het moment waarop tijdens het onderzoek ter terechtzitting van het spreekrecht gebruik kan worden gemaakt;
- De invoering van een spreekrecht op de tbs-verlengingszitting;
- Verbetering van de informatiepositie van het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase.

Het College heeft met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen en is gaarne bereid daarover te adviseren. Na een algemene inleiding bespreekt het College de verschillende onderwerpen, waarbij voor de volgorde de indeling van de memorie van toelichting wordt aangehouden.

---

[1] Waar in dit advies wordt gesproken over het slachtoffer moet daaronder tevens de nabestaande worden begrepen.

20180903.070 10:59 0004

1. Inleiding

De laatste jaren is de positie van het slachtoffer in het strafproces sterk verbeterd. Als gevolg van opeenvolgende belangrijke wetswijzigingen heeft het slachtoffer een eigenstandige positie in het strafproces verkregen. Onder andere is in 2005 als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Dittrich in Nederland het spreekrecht ter terechtzitting ingevoerd.[2] In 2011 is de Wet versterking rechtspositie slachtoffers van misdrijven in werking getreden, waardoor de kring van spreekgerechtigden is uitgebreid.[3] In 2016 is het spreekrecht voor slachtoffers opnieuw uitgebreid, deze keer omtrent de inhoud van de verklaring die een slachtoffer kan afleggen.[4] De verklaring van het slachtoffer is niet langer beperkt tot de gevolgen van het delict voor het slachtoffer, maar mag nu ook betrekking hebben op de inhoud van alle vragen die aan de rechter in het geding worden voorgelegd. Niet alleen de wetgever heeft zich ingespannen voor een verbeterde positie van het slachtoffer in het strafproces. Ook de ketenpartners in de strafrechtspleging hebben de aandacht en de zorg voor het slachtoffer sterk geprofessionaliseerd. Er is veel meer aandacht voor de begeleiding van het slachtoffer gedurende het strafproces. Het informeren van het slachtoffer is verbeterd. En hoewel er in de praktische uitvoering zeker nog verbeteringen mogelijk en nodig zijn – zie in dit advies met name de paragraaf over de informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase – kan met recht in de memorie van toelichting worden gewezen op het feit dat de ontwikkelingen van de aflopen jaren onderstrepen dat met het strafproces uiteenlopende belangen zijn gemoeid en dat het belang van genoegdoening aan slachtoffers in het strafproces meer aandacht heeft gekregen.

Het College meent dat de memorie van toelichting de eerdere inspanningen van de wetgever en de ketenpartners echter tekortdoet waar in de inleiding van de wordt gezegd dat de ontwikkelingen van de laatste jaren een fundament hebben gelegd waarop het onderhavige wetsvoorstel verder bouwt. Met de bestaande wetgeving is er niet alleen sprake van een gelegde fundering, maar ook reeds van een daarop gebouwd solide huis voor het slachtoffer.
Het komt nu aan op een goede implementatie en uitvoering van de op onderdelen nog maar recent in werking getreden wetgeving. Daar wordt in de praktijk hard aan gewerkt, maar dit is nog niet 'af'. Om de analogie van het pas gebouwde huis nog even door te trekken: het is nu zaak dat er een rapport van oplevering komt, waarin de in de praktijk geconstateerde gebreken van het nieuwe huis worden beschreven en op basis waarvan aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen.

---

[2] *Stb.* 2004, 382.

[3] *Stb.* 2012, 345.

[4] *Stb.* 2016, 160.

20180903.070 10:59 0005

De memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die erop gericht zijn bij te dragen aan een verdere versteviging en verankering van de positie van het slachtoffer, over de hele breedte van het Nederlandse strafrecht. Het College zal er bij de diverse onderdelen nader op ingaan, maar duidelijk is echter dat sommige van de voorgestelde maatregelen niet voldoende aansluit op de praktijk, waardoor een reëel risico ontstaat dat de positie van het slachtoffer niet wordt verstevigd, maar juist kwetsbaarder wordt. Het College adviseert om die reden het onderhavige wetsvoorstel nog niet verder in procedure te brengen, maar eerst te onderzoeken of zich in de praktijk daadwerkelijk knelpunten voordoen om vervolgens op basis van de resultaten van dat onderzoek eventueel een wetsvoorstel te formuleren waar de praktijk beter mee uit de voeten kan.[5]

2. De verschijningsplicht

Dit wetsvoorstel strekt tot invoering van een plicht voor de verdachte om op het onderzoek op de terechtzitting aanwezig te zijn. Deze wettelijke verschijningsplicht geldt voor de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt in verband met tegen hem gerezen verdenking van een misdrijf dat (a) spreekrechtwaardig is dan wel (b) gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld.
Het voorstel voor een verschijningsplicht vloeit voort uit het regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst". Daarin staat: "Er wordt ingezet op een verplichting voor verdachten van zware gewelds- en zedenmisdrijven die in voorlopige hechtenis zitten, [om] ter zitting te (...) verschijnen. Dit draagt bij aan het voorkomen van recidive en vergroot het delictsbesef. De wens van het slachtoffer hieromtrent zal evenwel altijd centraal dienen te staan."

Het College merkt op dat in het kader van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering een verschijningsplicht, hoewel anders geformuleerd, ook is opgenomen in het wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het College heeft onlangs een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Hoewel de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel ook refereert aan het regeerakkoord, bestaat er een opvallend verschil. In het moderniseringsvoorstel wordt het slachtoffer in het geheel niet genoemd in relatie tot de verschijningsplicht van de verdachte. In zijn advisering over dit wetsvoorstel heeft het College zich dan ook niet uitgelaten over een eventuele rol van het slachtoffer in relatie tot de verschijningsplicht van de verdachte en heeft

---

[5] Zie in dit verband ook M.S. Groenhuijsen over de dreigende overdaad aan slachtofferrechten in: M.S. Groenhuijsen, 'Van de regen in de drup. Van een kennisgestuurde slachtofferemancipatie in het strafrecht naar een "goede bedoelingen slachtofferpolitiek" anno 2018', *DD* 2018/14.

2018000307 '07-09-18 15:59 pagina 4 van 17

het zich beperkt tot het benoemen van een aantal praktische consequenties van het voorstel.

Anders dan in het moderniseringsvoorstel wordt in het onderhavige wetsvoorstel – dat notabene de titel "uitbreiding slachtofferrechten" draagt – de relatie tussen de positie van het slachtoffer en de verschijningsplicht van de voorlopig gehechte verdachte zeer nadrukkelijk wel gelegd. Het wordt van belang geacht, juist in zaken waarin van het spreekrecht gebruik wordt gemaakt, dat de verdachte tijdens het onderzoek op de terechtzitting present is.
Het blijft echter niet bij een verplichting van de verdachte om aanwezig te zijn. Zo wordt op pagina 3 gesteld dat het heel wel voorstelbaar is dat sommige slachtoffers de verklaring die zij in het kader van het spreekrecht afleggen ook, of in het bijzonder, aan de verdachte willen adresseren en dat zij zich tijdens het uitspreken van die verklaring speciaal tot hem willen richten. Op pagina 6 staat: "Sommige slachtoffers hebben er behoefte aan om die verklaring in het bijzonder aan de verdachte te adresseren en die kans moet hen geboden worden."

Uiteraard heeft het College begrip voor het slachtoffer die in zijn verklaring vertelt welke gevolgen het misdrijf voor hem heeft gehad en vertelt welke pijn, woede en schade hij door het misdrijf heeft geleden en die zich daarbij ook tot de verdachte richt. Maar het maakt een groot verschil of de verdachte ten tijde van het uitspreken van de slachtofferverklaring gebruik maakt van zijn recht om bij de terechtzitting aanwezig te zijn en dus vrijwillig aanwezig is of dat hij door de overheid wordt verplicht aanwezig te zijn teneinde het slachtoffer aan te horen. De verdachte die ter terechtzitting zijn onschuld bepleit kan er in geval van een verschijningsplicht niet voor kiezen om niet aanwezig te zijn op het moment dat het slachtoffer zijn spreekrecht uitoefent. Dat roept de vraag op hoe de verschijningsplicht *op deze grond* zich verhoudt tot het beginsel dat de verdachte voor onschuldig moet worden gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. In de memorie van toelichting wordt terecht gerefereerd aan de belangrijke (in artikel 271 lid 2 Sv neergelegde) regel dat noch de voorzitter noch een van de rechters op de terechtzitting blijk geeft van enige overtuiging omtrent schuld of onschuld van de verdachte. Maar is het ook niet de plicht van de wetgever om te voorzien in procedures die geen blijk geven van enige opvatting over of vooronderstelling met betrekking tot de schuld of onschuld van de verdachte?
In dit verband wijst het College erop dat er in de theorievorming over slachtofferrechten altijd een discussie is geweest over de vraag hoe enerzijds de positie van de verdachte als *de veronderstelde dader* te combineren viel met anderzijds die van het slachtoffer. Was het slachtoffer niet pas als zodanig te kwalificeren als de verdachte *de bewezen dader* was? Op aanvaardbare gronden is (anders dan in buitenlandse rechtsstelsels) voor die laatste optie niet gekozen en is in de Nederlandse wetgeving het slachtofferschap tamelijk absoluut gemaakt.

20180903-070-10:59-0007

Het slachtofferschap bestaat niet bij de gratie van het bewezen daderschap, maar bestaat door het delict, ongeacht wie daarvan de dader is. Om het in een kras voorbeeld met andere woorden uit te drukken: iemand wordt niet minder slachtoffer als (om welke reden dan ook) de verkeerde verdachte wordt vervolgd. Het gekozen voorbeeld, hoe kras ook, toont echter ook direct aan dat er niet ongelimiteerd druk kan worden gezet op het hierboven bedoelde beginsel van de onschuldpresumptie.
De vraag is of door het wetsvoorstel niet een te grote druk op dit beginsel wordt uitgeoefend. Het College beantwoordt die vraag bevestigend. We hebben hier te maken met een bijzondere uitbreiding van de rechten van het slachtoffer die een-op-een wordt gerealiseerd door een vermindering van de rechtspositie van de verdachte (namelijk door het opleggen van de verschijningsplicht). De verdachte moet verplicht aanwezig zijn bij wat het slachtoffer hem te zeggen heeft. Een dergelijke verplichting is zo niet uitsluitend, dan toch vooral gerechtvaardigd als het daderschap van de verdachte voldoende vaststaat, maar vanzelfsprekend kan een dergelijk criterium – gelet op het stadium van het proces waarin het spreekrecht wordt uitgeoefend – niet als vereiste worden gesteld. Daardoor leidt de thans gekozen constructie ertoe dat de verdachte gedurende het proces, méér dan nodig is, wordt gehouden voor iemand wiens daderschap al in een bepaalde mate vaststaat. Deze schijn moet worden vermeden, omdat daardoor het belang en het gezag van de rechterlijke bewijsbeslissing, die pas aan het eind van het proces wordt genomen, potentieel worden ondergraven.

Daar komt nog bij dat de verschijningsplicht van de verdachte voor het slachtoffer ongewenste gevolgen kan hebben. Want het is de vraag of het slachtoffer, door hem de mogelijkheid te bieden de verdachte rechtstreeks aan te spreken, daardoor niet van procesdeelnemer, zijn huidige status, transformeert naar procespartij. In zijn eerdergenoemde opstel, waaraan ook in de memorie van toelichting wordt gerefereerd, wijst Groenhuijsen erop dat een 'partij' iemand is die zich tegen de ander keert. Dat heeft grote juridische gevolgen. Dit betekent dat de ander – tegen wie de partij zich keert – dan het recht moet hebben om zich adequaat te verdedigen. Het College sluit zich bij Groenhuijsen aan waar hij zegt dat de notie van 'equality of arms' dan evenzeer van belang is als het beginsel van een 'fair trial'.
Toegepast op het voorstel voor een verschijningsplicht voor de verdachte, waarbij het slachtoffer de verplicht aanwezige verdachte rechtstreeks kan adresseren, betekent dit dat het slachtoffer niet meer zo vrij zijn emoties richting de verdachte kan formuleren als in de huidige situatie, waar de verdachte vrijwillig bij de terechtzitting aanwezig is en er dus zelf voor kiest om het slachtoffer te horen spreken. De verplicht aanwezige verdachte zou de rechter kunnen vragen om ervoor te zorgen dat het slachtoffer stopt met de beschuldigingen aan zijn adres. De rechter die dit verzoek afwijst – en daardoor ruimte blijft geven voor beschuldigende woorden van het slachtoffer aan het adres van de verdachte – zou

20180903.0710.5900008

daardoor in de ogen van de verdachte de schijn van vooringenomenheid over zich af kunnen roepen. De verdediging zou hierin aanleiding kunnen zien om de rechter te wraken. Nog daargelaten of dergelijke wrakingsverzoeken een reële kans van slagen hebben, is het niet gewenst dat nieuwe wetgeving leidt tot het frequenter voorkomen van dit soort procedurele incidenten.

Het College is van oordeel dat de rechtsbescherming van eenieder, zowel de verdachte als het slachtoffer, op de eigen merites moet worden beoordeeld. Het is niet juist om de rechtsbescherming van de een te vermeerderen ten koste van de ander. Wellicht zijn er goede redenen aan te voeren om een verdachte te verplichten tijdens de terechtzitting aanwezig te zijn. Maar dan moet dit voorstel op een zelfstandige grond kunnen worden gemotiveerd. Het is de vraag wat er aan onderbouwing van de verschijningsplicht voor de verdachte in de memorie van toelichting overblijft indien de relatie tot het slachtoffer wordt weggestreept. Het College constateert in ieder geval dat de redenen die zijn genoemd in het regeerakkoord – de verschijningsplicht zou bijdragen aan het verminderen van recidive en het delictsbesef zou worden vergroot – in de memorie van toelichting niet nader worden onderbouwd.
Ook de argumenten die worden aangevoerd vanuit het gezichtspunt van de verdachte kunnen niet overtuigen. Gesteld wordt dat de aanwezigheid van de verdachte hem gelegenheid verschaft nader vorm te geven aan zijn verdediging. Het College meent dat de verdachte en zijn raadsman vooral de verdediging moeten voeren die hun goeddunkt, een verplichting van overheidswege is daarvoor niet noodzakelijk, zelfs ongewenst.

In de memorie van toelichting ontbreekt ook een uitleg over de noodzaak van het voorstel. Niet duidelijk is waarop de schatting van ongeveer 1000 gevallen, die op pagina 14 van de memorie van toelichting wordt genoemd, is gebaseerd. De praktijk leert dat – juist – gedetineerde verdachten in de regel aanwezig zijn bij de behandeling van hun zaak op de terechtzitting. Bovendien biedt de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden om, indien dat noodzakelijk wordt geacht, de aanwezigheid van de verdachte te bewerkstelligen (zie artikel 258 lid 2 Sv en artikel 278 lid 2 Sv). In de rechtspraak is aanvaard dat artikel 278 lid 2 Sv zich ook uitstrekt tot de zitting waarop de uitspraak wordt gedaan.

Vervolgens meent het College dat het in artikel 268a onder b voorgestelde criterium, "dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen", minder gelukkig is gekozen. In de memorie van toelichting wordt gezegd dat omwille van de systematiek aansluiting is gezocht bij artikel 38z, eerste lid, onder b, Sr. Het College wijst er echter op dat het Wetboek van Strafrecht geen zelfstandig misdrijf bevat waarin een bestanddeel "gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen" is opgenomen. De zinsnede "gericht is

20180903_070_10:59 0009

tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen" wordt in artikel 38z gebruikt in de situatie dat een verdachte wordt veroordeeld. Het is een nadere inkleuring door de rechter van het gepleegde misdrijf, dat de rechter bewezen heeft geacht en waar de verdachte voor wordt veroordeeld en waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld.[6] Op het moment dat de verdachte weigert te verschijnen en de rechter beveelt zijn aanwezigheid op de terechtzitting omdat hij wordt verdacht van een misdrijf dat "gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen", dan loopt de rechter op de zaken vooruit. Dat moet namelijk nog blijken uit het onderzoek ter terechtzitting. Dit kan opnieuw een reden voor de verdediging zijn om deze rechter te wraken.

In het regeerakkoord en in de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt herhaaldelijk gerefereerd aan 'de wens van het slachtoffer'. Onderzoek toont aan dat 'de wens van het slachtoffer' niet eenduidig kan worden bepaald. Het onderzoek naar het spreekrecht van Lens, Pemberton en Groenhuijsen, dat in de memorie van toelichting wordt aangehaald, laat zien dat er onder slachtoffers grote verschillen bestaan, welke verschillen in het onderzoek worden aangeduid met het begrip 'heterogeniteit in de slachtofferpopulatie'. Uit het onderzoek blijkt dat het zinvoller is om te bezien voor welke slachtoffers een instrument 'werkt', of in welke condities dat het geval is, dan om te bezien in hoeverre een instrument werkt voor alle slachtoffers.[7] Het College meent, afgaande op de dagelijkse praktijk, dat als er dan toch één gemeenschappelijk belang van 'alle' slachtoffers zou moeten worden aangewezen, dit een voortvarende behandeling van de zaak zou moeten zijn.
De verschijningsplicht zal in geval van een weigerachtige verdachte niet bijdragen aan een voortvarende behandeling van de zaak. De rechtbank moet ingevolge het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 278 Sv het onderzoek schorsen en de medebrenging van de verdachte gelasten. Dat zal in veel gevallen ertoe leiden dat de zaak moet worden aangehouden en heeft een negatief effect op de doorlooptijden tot gevolg. Immers, in verband met de schaarse ruimte op de zittingsroosters kan het weer een paar maanden duren alvorens de zaak kan worden voortgezet. Het is niet ondenkbaar dat de voorgestelde regeling als zodanig ook als verdedigingsstrategie zal worden gebruikt. Bijvoorbeeld in het geval dat de verdediging uitstel van de terechtzitting heeft gevraagd, maar dit verzoek is afgewezen. In het eerste interimrapport van het Project Strafvordering 2001 wordt er al op gewezen dat als de voortzetting van de procedure van zijn

---

[6] Vergelijk in dit verband het strafvorderlijke voorschrift van artikel 359 lid 7 Sv in relatie tot artikel 38e lid 1 Sr.

[7] K.M.E. Lens e.a., *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?*, Tilburg, 2010, p. 16, 18 en (i.h.b.) 90.

20180903.070 10:59 0010

verschijnen afhankelijk is, de verdachte een aantrekkelijk middel wordt geboden om zijn berechting te frustreren.[8] En mogelijk zullen verdachten die nu vrijwillig op zitting verschijnen ook gaan weigeren op zitting te verschijnen, als dat een gewenst uitstel van behandeling van de zaak oplevert.

Het College is van oordeel dat de regeling voor verplichte verschijning van de verdachte op de terechtzitting in het licht van deze procedurele en logistieke bezwaren (vertraging!) geen toegevoegde waarde heeft. Een vertraging van de zaak is niet in het belang van welk slachtoffer dan ook. Het belang van een voortvarende behandeling van de zaak voor het slachtoffer speelt nadrukkelijk een rol wanneer wordt beseft dat de geschetste vertraging in ieder stadium van het onderzoek kan optreden: bij de proformazitting, de regiezitting, het onderzoek ter terechtzitting en de behandeling in hoger beroep. En niet in de laatste plaats acht het College het, zoals gezegd, principieel onjuist dat de verschijningsplicht voor de verdachte in wezen louter wordt gekoppeld aan een uitbreiding van de rechten van het slachtoffer. De verschijningsplicht voor de verdachte dient op een zelfstandige grond te kunnen worden gebaseerd. Bij elkaar levert dit de slotsom op dat het College adviseert om het voorstel voor een verschijningsplicht voor de verdachte te schrappen.

3. Aanvullingen ten aanzien van het spreekrecht op de terechtzitting

Hoofdstuk 3 in de memorie van toelichting betreft twee onderwerpen. Voorgesteld wordt ten eerste om de wettelijk aangeduide kring van spreekgerechtigden uit te breiden, zodat ook de stieffamilie daaronder komt te vallen. In een nieuw vierde lid wordt bepaald dat het spreekrecht ook kan worden uitgeoefend door: (a) personen die het overleden slachtoffer als behorende tot hun gezin hebben verzorgd en opgevoed en die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan; en (b) personen die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan.
Het College heeft met instemming kennisgenomen van dit voorstel en ziet geen aanleiding daarover op- of aanmerkingen te maken.

Het tweede voorstel dat in hoofdstuk 3 wordt besproken is het voorstel voor een vast moment waarop het spreekrecht kan worden uitgeoefend. Artikel 311, eerste lid, Sv wordt zodanig gewijzigd dat daarin expliciet wordt opgenomen dat de officier van justitie het woord voert nadat de ondervraging van de verdachte heeft plaatsgehad, de aanwezige getuigen en deskundigen zijn gehoord én het spreekrecht als bedoeld in artikel 51e Sv is uitgeoefend.

---

[8] M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interrimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen: 1999.

20180903.070.10.59.0011

Het College heeft ook van dit voorstel met instemming kennisgenomen. Daarbij meent het College dat de wetgever er goed aan heeft gedaan om te kiezen voor een vast moment waarop de spreekgerechtigde zijn verklaring moet hebben afgelegd en niet voor een vast moment waarop de spreekgerechtigde zijn verklaring moet afleggen. Op deze wijze ontstaat aan de ene kant duidelijkheid voor het slachtoffer, hij mag in ieder geval spreken vóórdat de officier van justitie het woord voert, terwijl aan de andere kant de rechter enige vrijheid wordt geboden het verloop van de zitting naar zijn beste inzicht in te delen en een goed moment te kiezen voor het afleggen van de verklaring door het slachtoffer.

4. Versterking van de positie van het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase

Het wetsvoorstel beoogt de positie van het slachtoffer ook te versterken in de fase van de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. Daartoe wordt voorgesteld een spreekrecht in te voeren tijdens de tbs-verlengingszitting. Ook bevat het voorstel enkele verbeteringen op het terrein van de informatievoorziening aan slachtoffers.

Spreekrecht tijdens de tbs-verlengingszitting

Als eerste bespreekt het College de introductie van een spreekrecht tijdens de tbs-verlengingszittingen. Aan artikel 509s Sv wordt een nieuw zesde lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat als tijdens de tbs-verlengingszitting de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege aan de orde wordt gesteld, het slachtoffer in de gelegenheid wordt gesteld een verklaring af te leggen over de inhoud van de voorwaarden waaronder de terugkeer van de ter beschikking gestelde in het maatschappelijk verkeer zou kunnen geschieden.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel is al eerder aan de orde geweest. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 30 juni 2017.[9] In deze brief wordt echter een spreekrecht voor slachtoffers tijdens tbs-verlengingszittingen gemotiveerd afgewezen. De minister wijst erop dat naar aanleiding van de motie-Kooiman[10] onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden om het spreekrecht uit te breiden naar tbs-verlengingszittingen en naar de mogelijkheden om slachtoffers en nabestaanden beter te betrekken en te informeren over deze zittingen. Voor de uitvoering van deze motie zijn focusgroepen en een expertmeeting georganiseerd met slachtoffers en nabestaanden. Ook professionals uit de strafrechtsketen, waaronder mensen van het openbaar ministerie, waren hierbij aanwezig. Op basis

[9] *Kamerstukken* II 2017/18, 33 552, nr. 28.

[10] *Kamerstukken* II 2014/15, 34 082, nr. 12.

20180903.070 10:59 0012

van dit onderzoek concludeert de minister dat de behoefte om tijdens de verlengingszitting te kunnen spreken vooral aanwezig is bij de slachtoffers en nabestaanden die geen gebruik hebben kunnen maken van het spreekrecht tijdens de strafzitting toen die mogelijkheid nog beperkt was of ontbrak. De minister verwacht dat door het verbeterde spreekrecht bij de strafzitting de behoefte aan spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting verder zal afnemen.
De minister wijst in zijn brief ook – en wat het College betreft: terecht – op het feit dat een spreekrecht bij een tbs-verlengingszitting naar zijn aard maar zeer beperkt kan zijn. De rechter kan de impact van het misdrijf op het slachtoffer niet meewegen. De rechter oordeelt over de noodzaak tot voortzetting van de tbs-behandeling op basis van de aanwezige stoornis, het daaruit voortvloeiende recidiverisico en het verloop van de behandeling. Invoering van het spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat hetgeen door het slachtoffer of de nabestaande wordt ingebracht, ook bij het rechterlijk oordeel wordt betrokken. Wel, zo vervolgt de minister, kan de rechter de belangen van de slachtoffers en nabestaanden meewegen in de eventuele voorwaarden die worden opgelegd bij de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. Maar daarvoor is een spreekrecht niet noodzakelijk. De minister stelt in de brief van 30 juni 2017 voor om ervoor te zorgen dat slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid krijgen om hun behoeften en wensen voor bijzondere voorwaarden bijtijds kenbaar te maken, zodat de rechter daarmee rekening kan houden. De door de minister voorgestelde procedure wordt inmiddels in de praktijk toegepast.

Naast de hiervoor genoemde motie-Kooiman, waarin de regering is verzocht onderzoek te doen, wordt in de memorie van toelichting ook verwezen naar de motie van Van Toorenburg en Van Oosten.[11] In deze motie wordt de regering gevraagd te onderzoeken of en, zo ja, op welke wijze ervaringen uit bijvoorbeeld Canada kunnen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van het spreekrecht van slachtoffers in Nederland. Dit onderzoek heeft echter, voor zover de kennis van het College reikt, nog niet plaatsgevonden. Gelet op deze voorgeschiedenis komt het voorstel om een spreekrecht bij tbs-zittingen te organiseren als een verrassing.

Het College meent dat het inventariseren van de wensen bij slachtoffers en nabestaanden ten aanzien van de voorwaarden (die het slachtoffer betreffen) een afdoende middel is en dat daarom een spreekrecht niet noodzakelijk is. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat een dergelijk beperkt spreekrecht een meerwaarde heeft ten opzichte van een goed functionerende inventarisatie voorafgaand aan de zitting. Ook hier geldt, zoals aangegeven in de inleiding, dat nog maar recent ingezet beleid nauwelijks de kans krijgt om het gewenste effect

---

[11] *Kamerstukken* II 2017/18, 33 552, nr. 43.

20180903-070 10:59 0013

te bereiken (door gedegen implementatie en evaluatie). Ongeveer een jaar na de brief van 30 juni 2017 ligt er immers dit wetsvoorstel, dat op het gebied van het spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting een wending inhoudt waarvan het de vraag is of het belang van het slachtoffer wel voldoende wordt gediend. Daarbij neemt het College het volgende in aanmerking.
Het spreekrecht van het slachtoffer bij een tbs-verlengingszitting kan, aldus de memorie van toelichting, uitsluitend gaan over de voorwaarden voor zover het de omstandigheden van het slachtoffer betreft. Als voorbeeld wordt genoemd een gebieds- of contactverbod als mogelijke voorwaarde die aan de voorwaardelijke beëindiging kan worden verbonden. En hoewel de memorie van toelichting de indruk wekt alsof er nog andere voorwaarden zouden zijn waarover het slachtoffer zou kunnen spreken, zijn dit in de praktijk feitelijk de enige voorwaarden waarvan voorstelbaar is dat deze direct van invloed zijn op de omstandigheden van het slachtoffer en waarover dus kan worden gesproken. Het College voorziet dan ook dat het voorgestelde spreekrecht bij tbs-verlengingszittingen voor slachtoffers een frustrerende ervaring zal zijn, op dezelfde wijze als de uitoefening van het reguliere spreekrecht in zijn eerste beperkte vorm dat was. Zo niet erger. Bij de eerste versie van het 'gewone' spreekrecht kon het slachtoffer in ieder geval vertellen over hetgeen het gepleegde misdrijf bij hem teweeg heeft gebracht. Dat is nu niet het geval. De impact van het door de ter beschikking gestelde begane strafbare feit op het slachtoffer is immers niet een factor waarmee de rechter bij de beoordeling van de tbs-maatregel rekening mag houden.

In dit verband merkt het College op dat het voorgestelde artikel 509s onvoldoende scherp is geformuleerd. Voorgesteld wordt dat het slachtoffer 'in de gelegenheid wordt gesteld een verklaring af te leggen over de inhoud van de voorwaarden waaronder de terugkeer van de tbs-gestelde in het maatschappelijk verkeer zou kunnen geschieden'. Een groot deel van de bijzondere voorwaarden ziet op het vormgeven van het resocialisatietraject van de tbs-gestelde. Doorgaans gaat het om (begeleid) wonen, werken en vrijetijdsbesteding. Voorts worden voorwaarden gesteld omtrent het gedrag, zoals het gebruik van drugs en alcohol en de handhaving van de voorwaarden (toezicht). Meestentijds zijn deze voorwaarden onderdeel van de behandeling van de tbs-gestelde. De rechter wordt ten behoeve van een mogelijke voorwaardelijke beëindiging reeds geïnformeerd door middel van een reclasseringsrapport. Daarnaast heeft hij informatie vanuit de kliniek en deskundigen tot zijn beschikking in het kader van de verlengingsprocedure. De belangen van de slachtoffers zullen doorgaans geen betrekking hebben op deze voorwaarden. De formulering in het voorgestelde artikel 509s lid 6 wekt echter ten onrechte de indruk alsof slachtoffers zich ook over deze voorwaarden zouden mogen uitspreken. Dat is ongewenst; de formulering van artikel 509s lid 6 moet de werkelijke reikwijdte van het spreekrecht reflecteren.

2018-0096370-01-59-0014

Voorts is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met de opening van het voorgestelde zesde lid van artikel 509s, waarin het begrip 'aan de orde stellen' voorkomt: "Indien tijdens het onderzoek voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege aan de orde wordt gesteld...". Een voorwaardelijke beëindiging kan tijdens ieder verlengingszittingszitting (het 'onderzoek van de zaak', zoals bedoeld in artikel 509s) aan de orde worden gesteld. Van de kant van de verdediging wordt tijdens tbs-verlengingszittingen dan ook vaak verzocht om een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Zelfs in die gevallen waarin het verlenen van vrijheden nog in een pril stadium verkeert en er nog geen bemoeienis is van de reclassering. Van een reële kans op een voorwaardelijke beëindiging is in deze gevallen doorgaans nog in het geheel geen sprake. Maar het wordt wel 'aan de orde gesteld'. In die gevallen zou, als de tekst van artikel 509s, lid 6, wordt aangehouden, de zitting moeten worden aangehouden om de slachtoffers te benaderen. Dit is geen begaanbare weg; feitelijk zou het slachtoffer dan voor iedere verlengingszitting moeten worden opgeroepen, want de voorwaardelijke beëindiging kán bij iedere zitting aan de orde komen. Het College adviseert om, indien dit voorstel wordt gehandhaafd, in ieder geval wettelijk voor te schrijven dat slechts in de gevallen waarin door de rechter dan wel het openbaar ministerie aan de reclassering is verzocht een maatregelrapport op te maken, het slachtoffer kan worden uitgenodigd tot het uitoefenen van het spreekrecht. In deze gevallen staat immers vast dat een voorwaardelijke beëindiging reëel aan de orde is. Op deze wijze wordt een onnodige aanhouding van de zitting voorkomen en worden slachtoffers niet nodeloos ongerust over een op handen zijnde voorwaardelijke beëindiging (die feitelijk niet aan de orde is).

Primair evenwel adviseert het College om het voorstel voor spreekrecht bij tbs-verlengingszittingen te schrappen omdat is te voorzien dat een dergelijk beperkt spreekrecht tot frustraties (en in incidentele gevallen zelfs tot secundaire victimisatie) zal leiden bij slachtoffers. Zoals uit het eerdergenoemde onderzoek naar aanleiding van de motie-Kooiman blijkt, zijn slachtoffers in dit stadium meer geholpen met een goede informatievoorziening en de mogelijkheid om hun wensen over de voorwaarden die op hen betrekking hebben bijtijds kenbaar te maken, zodat de officier van justitie deze vervolgens kan meenemen naar de zitting, zoals nu al reeds in de praktijk wordt toegepast.

Informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase

Aan artikel 51ac wordt een nieuw onderdeel i toegevoegd. Als gevolg daarvan zal het slachtoffer in kennis worden gesteld van zijn recht om informatie te ontvangen over de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel, of van een maatregel als bedoeld in artikel 36f Wetboek van Strafrecht (verplichting tot betaling van een som geld aan de staat ten behoeve van het slachtoffer). Voor alle duidelijkheid: in artikel 51ac wordt geregeld dat het

20180903.070 10:59 0015

slachtoffer informatie ontvangt over zijn recht op informatie. Het betreft dus niet de informatie zelf.

Het College kan in beginsel instemmen met het voorgestelde nieuwe onderdeel i van artikel 51ac. Problematisch is echter wel dat de onderwerpen uit de huidige onderdelen (a tot en met h) allemaal buitengewoon concreet, compact en afgebakend zijn, terwijl dat voor het onderwerp van onderdeel i juist niet het geval is. Niet aanstonds duidelijk is immers wat er allemaal wel en niet onder de tenuitvoerlegging moet worden verstaan. 'De tenuitvoerlegging' kan heel veel omvatten. Het verdient derhalve aanbeveling om te bezien of de wettelijke formulering van het informatierecht niet geconcretiseerd zou kunnen worden (en daarmee beperkt) tot bepaalde deelonderwerpen zoals in de memorie van toelichting genoemd. Ook in dit verband geldt dat moet worden voorkomen dat slachtoffers niet de indruk moet worden gegeven dat hun informatierecht meer omvat dan praktisch realiseerbaar is.
Deze opmerking doet echter niet af aan de instemming van het College, ook al omdat dit onderdeel van het wetsvoorstel voor een belangrijk gedeelte neerkomt op codificatie van de huidige praktijk. Anders dan vermeld in de memorie van toelichting is het echter niet het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) van het openbaar ministerie, maar de politie die aan het slachtoffer of de nabestaande standaard een zogenoemde verklaring van rechten verstrekt. Daarin worden de rechten uitgelegd die een slachtoffer heeft, zoals onder andere het recht op informatie, het recht op hulp en recht op bescherming. In deze verklaring wordt het slachtoffer er ook op gewezen dat hij recht heeft op informatie over verlof, vrijlating of ontsnapping van de verdachte of de veroordeelde (de detentiefase). Die informatie wordt vervolgens, indien het slachtoffer heeft aangegeven daar prijs op te stellen, overeenkomstig het vierde en vijfde lid van artikel 51ac Sv verstrekt door het IDV.

In verband met het onderdeel 'Informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase' zou het College graag willen ingaan op het voorgestelde ARTIKEL III, waarin is opgenomen dat de minister voor Rechtsbescherming binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zal doen toekomen over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de bepalingen die zien op het informeren van slachtoffers in de tenuitvoerlegging. In de memorie van toelichting wordt op pagina 18 en 19 geschetst dat thans het openbaar ministerie verantwoordelijk is voor het – indien door hen gewenst – informeren van slachtoffers en nabestaanden in daartoe aangewezen gevallen en in ieder geval indien sprake is van delicten waarbij zij op de zitting spreekrecht kunnen uitoefenen. Met dit wetsvoorstel wordt beklemtoond dat de hier bedoelde informatierechten ook hebben te gelden in de fase van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

20180903.0700 10:59 0016

Met de inwerkingtreding van de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) is niet langer het openbaar ministerie, maar de minister voor Rechtsbescherming direct verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. In dat verband is overwogen de minister te belasten met de informatievoorziening aan het slachtoffer over het verloop van de detentie. Vanuit het belang van de slachtoffers dat zij te maken krijgen met één aanspreekpunt, is ervoor gekozen de wettelijke verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor het informeren van slachtoffers niet te wijzigen. Voorwaarde voor het goed kunnen informeren van het slachtoffer, is dat de benodigde informatie door de ketenpartners volledig en tijdig aan het openbaar ministerie wordt aangeleverd.

Maar de praktijk leert inmiddels dat het openbaar ministerie in veel gevallen onvoldoende wordt geïnformeerd over de zaken waarover het zelf niet gaat, zoals onttrekkingen, verloven, plaatsing in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting of een penitentiair programma. Zelfs in zaken waarin het openbaar ministerie adviseert, zaken met een executie-indicator, wordt het openbaar ministerie over de uiteindelijke beslissing niet altijd ingelicht. Als deze informatievoorziening niet wordt verbeterd, dan dient deze werkwijze het belang van het slachtoffer niet, en kan overigens ook niet van het openbaar ministerie worden verlangd om het slachtoffer adequaat te informeren.

In de huidige gang van zaken wordt het openbaar ministerie door het slachtoffer aangesproken op de gebrekkige informatievoorziening, terwijl het zelf ook niet over de informatie beschikt. Het College is daarom inmiddels van oordeel dat de in de wet USB gemaakte keuze om het openbaar ministerie ook verantwoordelijk te laten zijn voor het informeren van slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging ongelukkig is. De in Artikel III aangekondigde evaluatie over drie jaar komt voor wat betreft de informatievoorziening aan het slachtoffer te laat. Onderzocht moet worden of het niet beter is dat degene die uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging beschikt over de informatie ook de verantwoordelijkheid krijgt voor het verstrekken daarvan aan het slachtoffer. Het College dringt erop aan dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet USB al een antwoord wordt geformuleerd op de vraag of de verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers niet toch beter belegd kan worden bij de minister voor Rechtsbescherming. Eveneens is een optimaliseringstraject voor de informatievoorziening van groot belang. In dit verband verwijst het College graag naar zijn brief van 26 april 2018 aan het departement over de verdeling van verantwoordelijkheden in het kader van de Wet USB.[12]

---

[12] Brief van het College van procureurs-generaal aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid, kenmerk: PaG/B&S/17816, 26 april 2018.

20180903-0700 10:59 0017

Overige onderwerpen

In artikel 163 Sv is de wijze van aangifte doen geregeld. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de huidige regeling een lacune bevat. Ingevolge het vijfde lid van artikel 163 Sv kan in het belang van het onderzoek worden afgeweken van de hoofdregel dat de aangever een kopie van het proces-verbaal van zijn aangifte krijgt. (Een kopie van de aangifte of een kopie van het proces-verbaal van aangifte wordt in de praktijk vooral geweigerd bij aangiften in verband met seksueel misbruik. De bewijsvoering van dit type delicten is vaak moeilijk, omdat er geen getuigen zijn. Als het slachtoffer aangifte doet en een kopie van de aangifte opnieuw leest, dan kan dit de inhoud van eventuele latere verklaringen beïnvloeden.[13] Een dergelijk onderzoeksbelang kan ook spelen bij andere delicten, zoals bij huiselijk geweld.) In deze gevallen ontvangt de aangever een bevestiging van zijn aangifte. Niet voorgeschreven is echter dat deze bevestiging wordt voorzien van een toelichting. Om die reden wordt voorgesteld om een motiveringsplicht in te voeren voor de opsporingsambtenaar die op grond van het zesde lid besluit de aangever geen kopie van de aangifte te verstrekken.

De motiveringsplicht houdt in dat de opsporingsambtenaar in dat geval de bijzondere redenen opgeeft die tot het niet-verstrekken van een kopie aanleiding hebben gegeven.[14] De weigering zal van specifieke argumenten moeten worden voorzien die zijn toegespitst op de belangen die in de concrete zaak met de niet-verstrekking gediend zijn. Met een enkele verwijzing naar 'het belang van het onderzoek' kan niet worden volstaan.

Het College kan zich vinden in dit voorstel voor een motiveringsplicht voor de opsporingsambtenaar in de gevallen dat het belang van het onderzoek (of een ander bijzonder belang) maakt dat hij geen kopie van de aangifte of van het proces-verbaal van de aangifte kan verstrekken. Daarbij doet het College de suggestie dat de uitleg in de memorie van toelichting wordt aangevuld met de notie dat de motivering nooit zover hoeft te gaan dat daardoor alsnog het belang wordt geschaad waarvan juist de bescherming wordt beoogd met de weigering een kopie te verstrekken.

---

[13] *Kamerstukken* II 2014/15, 34 236, nr.3, pag. 76.

[14] Uit de voorgestelde wijziging blijkt dat de bijzondere redenen worden vermeld op de schriftelijke bevestiging. Dit is een document dat aan de aangever wordt meegegeven of toegezonden. Daarom is het, (voor de volledigheid en) voor de controleerbaarheid van de gehanteerde motivering, dienstig dat de voorgestelde wijziging wordt aangevuld met de zin: "Een kopie van de bevestiging wordt bij de aangifte gevoegd.".

2018090903-070-11-00-0010

Conclusie

In de inleiding bij dit advies schetst het College dat de praktijk, als het gaat om de positie van het slachtoffer in het strafproces, op dit moment behoefte heeft aan een goede implementatie en uitvoering van op onderdelen nog maar recent in werking getreden wetgeving. Duidelijk is dat sommige van de voorgestelde maatregelen niet voldoende aansluiten op de praktijk en voorzienbaar is dat een reëel risico ontstaat dat de positie van het slachtoffer niet wordt verstevigd, maar juist kwetsbaarder wordt.

De verschijningsplicht voor de verdachte levert, door de nadrukkelijke relatie die met de positie van het slachtoffer wordt gelegd, een aantal principiële vragen op, met name waar het gaat om de onschuldpresumptie. De gedachte dat het daderschap van de verdachte voldoende vaststaat om de verdachte te verplichten op de terechtzitting te verschijnen moet beslist worden vermeden, omdat zij een potentiele ondergraving vormt van het belang en het gezag van de rechterlijke bewijsbeslissing die pas aan het eind van het proces wordt genomen.
Maar ook voor het slachtoffer zelf kan het voorstel nadelig uitpakken. Zo is voorstelbaar dat het slachtoffer niet meer zo vrijuit kan spreken zoals dat nu het geval is. En bovendien brengt het voorstel een behoorlijk risico voor vertragingen van de behandeling van de zaak met zich mee. Omdat het voorstel voor een verschijningsplicht van de verdachte alleen nadelen met zich meebrengt en geen voorzienbaar voordeel, adviseert het College om het voorstel voor de verschijningsplicht te schrappen.

Voorts adviseert het College om het voorstel voor een spreekrecht bij tbs-verlengingszittingen te schrappen. Zoals hierboven uitvoerig uiteen wordt gezet, is te voorzien dat een dergelijk beperkt spreekrecht slechts tot frustraties (en in incidentele gevallen zelfs tot secundaire victimisatie) zal leiden bij slachtoffers. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers meer geholpen zijn met een goede informatievoorziening en de mogelijkheid om hun wensen over de voorwaarden die op hen betrekking hebben bijtijds kenbaar te maken.

Als derde hoofdpunt belicht het College in deze conclusie het voorstel voor de informatievoorziening. Als het gaat om de informatievoorziening over de fase van tenuitvoerlegging, dan moet worden vastgesteld dat de huidige werkwijze onvoldoende tegemoet komt aan het belang van het slachtoffer om desgewenst geïnformeerd te worden. Het College dringt er op aan dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de USB-wetgeving een antwoord wordt geformuleerd op de vraag of de verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers over de detentiefase, gelet op de verantwoordelijkheden in de uitvoering, toch niet beter belegd kan worden bij de minister voor Rechtsbescherming.

[redacted]

29 augustus 2018
WBOM/17874
17/17

Het is beter dat eerst goed wordt onderzocht hoe de verschillende, recent in werking getreden maatregelen in de praktijk functioneren. Het slachtoffer is meer geholpen bij een gedegen evaluatie van de huidige slachtofferrechten en op basis van de geconstateerde onvolkomenheden geformuleerd maatwerk. Alles afwegende adviseert het College om dit wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen.

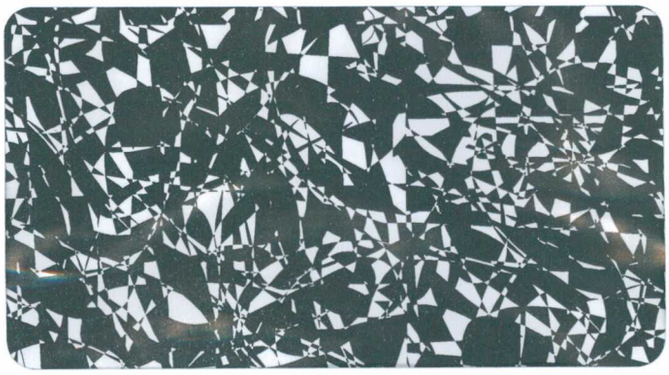
Hoogachtend,

[redacted]

OPENBAAR MINISTERIE

PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas

RX2CC #6641X0X#00#00000



Gezien scankamer
V&J
03 SEP. 2018

FMHaaglanden
03 SEP. 2018
Ontvangen

20180903.070 10:59 0019