

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 3 september 2018
dossiernummer:
uw kenmerk: 2299821
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 65
e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: consultatie conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten

Geachte minister,

Bij brief van 22 juni 2018 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van	:	adviescommissie strafrecht
Datum	:	28 augustus 2018
Betreft	:	Wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten

SAMENVATTING

Kernpunten

- *De noodzaak/wenselijkheid van het introduceren van een verschijningsplicht kan niet blijken.*
De ACS adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en af te zien van het introduceren van een verschijningsplicht. In ieder geval moeten de mogelijkheden voor de rechter om af te zien van het effectueren van de verschijningsplicht worden verruimd.
- *De uitbreiding van het spreekrecht tot stieffamilie is een zinvolle aanvulling.*
- *Er lijkt geen noodzaak voor de vastlegging van het moment waarop van het spreekrecht gebruik wordt gemaakt, maar het voorstel stuit evenmin op bezwaren en sluit goed aan bij de huidige praktijk.*
- *De belangen die worden beoogd met de uitbreiding van het spreekrecht tot tbs-verlengingszittingen kunnen beter op andere wijze worden gediend.*
Betere communicatie met het slachtoffer of de nabestaanden voorafgaand aan de zitting verdient de voorkeur. Subsidiair wordt geadviseerd art. 509 Sv zo aan te passen dat voorwaardelijke beëindiging pas plaatsvindt nadat het slachtoffer de gelegenheid heeft gekregen om een verklaring af te leggen over de inhoud van de voorwaarden.
- *Bij de uitbreiding van de informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase is de voorgestelde redactie van art. 51ac Sv onvoldoende precies.*
Geadviseerd wordt in de wettekst op te nemen dat het gaat om informatie over de insluiting, de invrijheidstelling en de ontsnapping, en de ten aanzien van het slachtoffer genomen beschermende maatregelen, alsook informatie over de schadevergoedingsmaatregel 'voor zover de maatregel betrekking heeft op door het slachtoffer zelf geleden schade'.

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Het wetsvoorstel strekt kort samengevat tot:

- het invoeren van een verschijningsplicht voor de voorlopig gehechte verdachte die wordt verdacht van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf;
- het vastleggen van een moment voor het gebruik van het spreekrecht tijdens de zitting;
- uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden met stieffamilieleden;
- de invoering van een spreekrecht op de tbs-verlengingszitting waar voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging aan de orde is;
- uitbreiding van de informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase;
- een uitbreiding van de voorschotregeling en
- de invoering van een motiveringsplicht voor de opsporingsambtenaar die de aangever geen kopie van zijn aangifte verstrekt.

De ACS ziet aanleiding om met name in te gaan op de verschijningsplicht en de introductie van het spreekrecht op de tbs-verlengingszitting waar voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging

aan de orde is. Daarnaast zullen enkele opmerkingen worden gemaakt over het vastleggen van het moment van het spreekrecht, de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden en de uitbreiding van de informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase.

Voordat nader op deze voorstellen wordt ingegaan merkt de ACS op dat de voorgestelde wijzigingen, zoals ook blijkt uit de naam van het wetsvoorstel, zijn ingegeven door de wens de positie van het slachtoffer verder te verbeteren. De ACS ziet het belang van een verbeterde positie van slachtoffers maar constateert ook dat er de afgelopen jaren in tal van wijzigingen verbeteringen zijn doorgevoerd, waar die ten aanzien van de positie van de verdachte nogal eens ontbraken. Daarbij ligt op zijn minst het gevaar op de loer dat de balans enigszins zoekraakt. Bovendien lijkt met het huidige wetsvoorstel, in ieder geval waar het gaat om de introductie van een verschijningsplicht voor bepaalde categorieën verdachten, ook andere dan slachtofferbelangen te worden nagestreefd. Het 'verpakken' van deze wijzigingen in een voorstel met de titel 'uitbreiding slachtofferrechten' is dan ook enigszins misleidend.

Verschijningsplicht

Aan de voorgestelde verschijningsplicht van verdachten heeft de ACS reeds kort aandacht besteed in haar advies in het kader van het project modernisering Strafvordering over de boeken 3-6. Voor de goede orde wordt de daar opgenomen reactie hieronder weergegeven:

'93. Allereerst bestaat bij de ACS de indruk dat de verdachte in de meeste gevallen al wel aanwezig is als het slachtoffer van het spreekrecht gebruikt maakt. In zoverre lijkt het een oplossing van een niet bestaand probleem, en eerder een voorbeeld van symboolwetgeving. De gevallen waarin de verdachte (alleen) niet aanwezig is bij het spreekrecht, betreft dan hoogstwaarschijnlijk gevallen waarin de verdachte, om welke reden dan ook, de toelichting van het slachtoffer niet wil aanhoren. Zo'n verdachte verplichten toch aanwezig te zijn betekent dat het slachtoffer tegen een ongeïnteresseerde spreekt, terwijl aannemelijk is dat datzelfde slachtoffer eigenlijk aandacht van de verdachte wenst. Die frustrerende situatie zal, zo schat de ACS in, in de meeste gevallen eerder leiden tot (nieuwe) victimisatie dan tot een tevreden gevoel aan de kant van het slachtoffer.

94. Bovendien is ook hier sprake van een opvallende systeembreuk. Het Nederlandse strafprocesrecht kent geen plicht voor de verdachte om bij zijn eigen berechting aanwezig te zijn. Het EVRM accepteert dit. De rechtbank kan wel bepalen dat de verdachte naar de zitting wordt gebracht indien de rechtbank dat nuttig acht. Procespartijen kunnen de rechtbank vragen van deze mogelijkheid tot medebrenging gebruik te maken. Ook onder het huidige systeem is het dus mogelijk dat de rechter, in voorkomende gevallen, de verdachte verplicht aanwezig te zijn bij de uitoefening van het spreekrecht. Om van deze rechterlijke vrijheid nu een verplichting te maken, uitsluitend ten aanzien van het spreekrecht van het slachtoffer, is een onverantwoorde stijlbreuk met het principe dat de rechter soeverein is over de orde van de zitting. Het is dan merkwaardig indien een aanwezigheidsplicht wel wordt ingevoerd ten behoeve van een niet-procespartij.'

In aanvulling daarop kan hier nog het volgende worden opgemerkt.

De wetgever constateert dat de huidige mogelijkheden een verdachte te dwingen aanwezig te zijn 'te beperkt' zijn, 'omdat de verdachte als de centrale figuur in het strafproces kan worden geduid' (MvT p. 3). Dat geldt uiteraard voor alle strafzaken en het wringt dan enigszins dat de verschijningsplicht alleen voor een beperkt aantal zaken met bovendien voorlopig gehechte verdachten wordt gereserveerd. Belangrijker is echter dat uit de toelichting niet blijkt waarom de

huidige mogelijkheden 'te beperkt' zijn. Allereerst is de verdachte in veel van de meer ernstige strafzaken al 'vrijwillig' aanwezig. De afgelopen jaren hebben we bovendien in verschillende – veelal (zeer) ernstige – strafzaken gezien dat de rechter gebruikt maakt van de mogelijkheid de medebrenging te gelasten.¹ Waarom niettemin sprake is van een problematisch gebrek aan mogelijkheden blijft dan ook onduidelijk. De ACS meent dan ook dat de noodzaak voor het wetsvoorstel op dit onderdeel ontbreekt. Dat geldt te meer omdat de introductie van een verschijningsplicht een tamelijk ingrijpende breuk met het huidige systeem oplevert, zoals de wetgever overigens wel onderkent (MvT p. 5-6).

Daarbij komt dat de toelichting vragen oproept voor zover het gaat om de met het wetsvoorstel gediende belangen. Zo wordt de aanwezigheid van de verdachte primair van belang geacht om te verzekeren dat het slachtoffer het spreekrecht kan uitoefenen in het bijzijn van de verdachte, maar geldt dat uiteraard niet voor de uitspraakzitting, waar de wetgever de verdachte eveneens wil verplichten aanwezig te zijn. In het wetsvoorstel wordt dan ook ingegaan op andere argumenten voor de verschijningsplicht. Zo meent de wetgever dat het ook in het belang van de verdachte zelf is dat hij meekrijgt wat op de terechtzitting wordt besproken. Hoewel dat in sommige zaken zeker het geval kan zijn, is het belang van de verdachte niet de belangrijkste drijfveer van dit wetsvoorstel zodat dit argument er nogal de schijn van heeft een gelegenheidsargument te zijn. Het is bovendien aan de verdachte zelf om, samen met zijn advocaat, te beoordelen hoe hij zijn proceshouding vormgeeft en op welke wijze zijn belangen het beste zijn gediend.

Vanwege de nadruk op de belangen van het slachtoffer verbaast het dat de wetgever weinig aandacht heeft voor de situatie waarin het slachtoffer mogelijk juist geen prijs stelt op de aanwezigheid van de verdachte, in het bijzonder wanneer gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. Op zichzelf is het terecht dat de verschijningsplicht van de verdachte niet volledig afhankelijk wordt gemaakt van de wens van het slachtoffer, maar de consequentie van het wetsvoorstel is dat zich de situatie kan voordoen dat zowel verdachte als slachtoffer de zaak liever zonder (gedwongen) aanwezigheid van de verdachte hadden behandeld. Bovendien creëert het wetsvoorstel rechtsongelijkheid door de verschijningsplicht te reserveren voor voorlopig gehechte verdachten, hoe zeer dat ook uit praktisch oogpunt begrijpelijk is. Daarbij is overigens van belang dat het blijkens de memorie van toelichting niet gaat om verdachten van wie de voorlopige hechtenis is geschorst (p. 17). Met het oog op de duidelijkheid verdient het in ieder geval aanbeveling die specificering niet alleen in de toelichting maar ook in de wettekst op te nemen, bijvoorbeeld door in art. 268a Sv na *'De verdachte is verplicht in persoon op de terechtzitting te verschijnen indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt in verband met het ten laste gelegde feit'* op te nemen: *'en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst'*.

Ook het risico van secundaire victimisatie, wanneer een onwillige verdachte wordt gedwongen aanwezig te zijn, wordt nauwelijks onderkend. Weliswaar schrijft de wetgever dat een 'niet-geïnteresseerde houding van de verdachte' mogelijk 'een onprettige ervaring' kan opleveren voor het slachtoffer, maar dat lijkt een behoorlijke understatement van de potentieel ingrijpende gevolgen van secundaire victimisatie.

Tegen die achtergrond is het een gemis dat het wetsvoorstel de rechter nauwelijks mogelijkheden geeft af te zien van het effectueren van de verschijningsplicht. In het huidige voorstel is dat alleen mogelijk wanneer de verdachte niet is verschenen en in dat geval alleen bij 'bijzondere omstandigheden' (art. 278 lid 2 Sv).

¹ Te denken valt aan de strafzaak tegen Mohammed B. die terechtstond voor de moord op Theo van Gogh, de zaak tegen de zogenoemde Utrechtse serieverkrachter (voor zover het ging om het bijwonen van de uitspraak), en de zaak tegen de 'Drentse moordbroers'.

Ook de noodzaak om de verdachte te verplichten aanwezig te zijn bij de uitspraak is in het wetsvoorstel onvoldoende geconcretiseerd. Het slachtofferbelang lijkt hier ondergeschikt. Wel worden de belangen van norminscherping en openbare rechtspleging genoemd (MvT p. 7). Ook stelt de wetgever dat dit kan bijdragen aan het gezag van de rechterlijke uitspraak. De vraag rijst hoe en ten aanzien van wie het gezag wordt versterkt, in het bijzonder wanneer de onwillige verdachte bij een uitspraakzitting weinig respect voor de uitspraak of de rechter tentoonspreidt. Dat en waarom het in het belang van een verdachte is als hij aanwezig is in geval van een vrijspraak, zoals in de toelichting wordt gesteld, is evenmin overtuigend toegelicht. Bovendien komt het regelmatig voor dat verdachten al direct na de beraadslaging en dus vóór de uitspraakzitting in vrijheid worden gesteld, wanneer de rechtbank bij de beraadslaging tot de conclusie is gekomen dat de verdachte moet worden vrijgesproken.

Al met al meent de ACS dat de huidige wettelijke bepalingen de rechter meer dan voldoende mogelijkheden bieden de aanwezigheid van de verdachte te bewerkstelligen, terwijl thans beter dan in het voorliggende wetsvoorstel rekening kan worden gehouden met de omstandigheden van het geval en mogelijk nadelige effecten van een afgedwongen verschijning. Geadviseerd wordt dan ook het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en af te zien van introductie van een verschijningsplicht. Wanneer wordt vastgehouden aan de verschijningsplicht wordt in ieder geval geadviseerd in het wetsvoorstel te voorzien in een algemene bevoegdheid voor de rechter om in concrete gevallen en na afweging van alle belangen te bevelen dat de verdachte niet wordt verplicht aanwezig te zijn.

Uitbreiding spreekrecht tot stieffamilie en vastlegging moment spreekrecht

Het voorstel strekt er verder toe de kring van spreekgerechtigden uit te breiden tot stieffamilie en het moment vast te leggen waarop van het spreekrecht gebruik kan worden gemaakt. Ten aanzien van beide punten heeft de ACS geen praktische of principiële bezwaren. Door het spreekrecht van stieffamilie vast te leggen worden discussies op zitting voorkomen. In zoverre voorziet het wetsvoorstel in een zinvolle regeling. Ten aanzien van het moment waarop van het spreekrecht gebruik wordt gemaakt rijst wel de vraag of überhaupt sprake is van enig praktisch probleem. In de praktijk wordt het spreekrecht vrijwel altijd uitgeoefend na de behandeling van de feiten en persoonlijke omstandigheden, en vóór het requisitoir van de officier van justitie. Het in het wetsvoorstel geregelde moment sluit daar dus goed bij aan.

Spreekrecht op zittingen waar voorwaardelijke beëindiging van de tbs-verpleging aan de orde is

De ACS onderkent de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij de beoordeling van de voortzetting van de tbs-maatregel. Het is van belang dat hun behoeften en wensen voorafgaand aan de zitting worden geïnventariseerd, zoals ook in beleid zal worden neergelegd, en dat het openbaar ministerie en de reclassering daarmee rekening houden bij het formuleren van bijzondere voorwaarden (MvT p. 11). De ACS heeft wel bedenkingen bij de introductie van een spreekrecht. Hoezeer ook van belang dat de rechter adequaat wordt geïnformeerd over de situatie en wensen van het slachtoffer, het voorgestelde spreekrecht is zo beperkt dat de meerwaarde daarvan kan worden betwijfeld. Het slachtoffer mag zich immers blijken het voorstel enkel uitlaten over de bijzondere voorwaarden die aan voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging kunnen worden verbonden, terwijl hij – terecht – geen enkele invloed kan uitoefenen op de beslissing over verlenging, aangezien die enkel moet worden gebaseerd op het gevaar voor herhaling. Bij de voorgestelde bepaling bestaat het risico dat bij het slachtoffer verwachtingen worden gewekt die, gelet op de zeer beperkte reikwijdte van het spreekrecht, niet kunnen worden waargemaakt.

Daarbij komt dat de voorgestelde regeling tot aanmerkelijke vertragingen kan leiden, want het spreekrecht ontstaat immers al 'indien de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege aan de orde wordt gesteld'. Dat kan het geval zijn wanneer de verdediging op de verlengingszitting om voorwaardelijke beëindiging verzoekt, ook wanneer er nog helemaal geen concept-voorwaarden zijn opgesteld door de reclassering, het slachtoffer niet is opgeroepen en de rechter ook helemaal geen beëindiging van de verpleging overweegt. In dat geval zou de rechter gelet op de thans voorgestelde redactie van art. 509s Sv de zaak niettemin moeten aanhouden om het slachtoffer in de gelegenheid te stellen zich over de (mogelijk hypothetische) voorwaardelijke beëindiging uit te laten. Het zou ook daarom veel beter zijn dat het slachtoffer – anders dan door middel van een spreekrecht – in de gelegenheid wordt gesteld om zich op enige wijze uit te laten over de voorwaarden waaronder de verpleging kan worden beëindigd, wat in de regel kan geschieden doordat de reclassering die doorgaans conceptvoorwaarden opstelt, het slachtoffer vraagt naar diens standpunt.

De ACS meent dan ook dat de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer beter worden gediend met adequate afstemming en inventarisatie van de wensen van het slachtoffer voorafgaand aan de verlengingszitting. Subsidiair adviseert de ACS de redactie van art. 509 Sv zo aan te passen dat voorwaardelijke beëindiging pas plaatsvindt nadat het slachtoffer de gelegenheid heeft gekregen om een verklaring af te leggen over de inhoud van de voorwaarden. Daarmee wordt nodeloze vertraging voorkomen in gevallen waarin de voorwaardelijke beëindiging wel wordt verzocht maar de rechter dat niet overweegt.

Informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase

Ten aanzien van de uitbreiding van de informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase gaat het blijkens de toelichting op het wetsvoorstel om een wettelijke verankering van de bestaande praktijk, waarin het Informatiepunt Detentiefasering slachtoffers reeds informeert over de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Blijkens het voorstel gaat het om de in het huidige vierde lid van art. 51ac genoemde invrijheidstelling of ontsnapping van de verdachte of veroordeelde en de in het huidige vijfde lid genoemde beschermende maatregelen bij invrijheidstelling, zoals de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling, maar uitsluitend voor zover die maatregelen ertoe strekken hem of haar te beschermen. In de tekst van het voorgestelde art. 51ac Sv wordt echter gesproken over 'de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel of van een maatregel als bedoeld in artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht'. Die redactie is, mede gelet op de bedoeling van de wetgever, onwenselijk ruim. Daaronder zou immers ook informatie over het detentieverloop, de detentiefasering, (tijdelijk) verlof, het penitentiair programma en dergelijke kunnen worden begrepen. De ACS adviseert dan ook in de wettekst op te nemen dat het daarbij gaat om de insluiting, de invrijheidstelling en de ontsnapping, en de ten aanzien van het slachtoffer genomen beschermende maatregelen. Ook beperkt het wetsvoorstel de informatievoorziening ten aanzien van de schadevergoedingsmaatregel niet tot de maatregel voor zover die betrekking heeft op het slachtoffer. Omdat het niet de bedoeling is dat het slachtoffer ook wordt geïnformeerd over eventuele schadevergoedingsmaatregelen die betrekking hebben op andere slachtoffers, adviseert de ACS in het voorgestelde art. 51ac eerste lid, onder 1 toe te voegen: 'voor zover de maatregel betrekking heeft op door het slachtoffer zelf geleden schade'.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel hangt samen met het project modernisering Strafvordering, in het bijzonder voor wat betreft de introductie van een verschijningsplicht voor verdachten. De ACS heeft zich in haar advies over de boeken 3-6 ook al over de verschijningsplicht uitgelaten.

Conclusie

De ACS meent dat de huidige wettelijke bepalingen de rechter meer dan voldoende mogelijkheden bieden de aanwezigheid van de verdachte te bewerkstelligen, en adviseert dan ook negatief ten aanzien van de introductie van een verschijningsplicht. Dat geldt te meer nu de verschijningsplicht een tamelijk ingrijpende systeembreuk oplevert en er (te) weinig oog is voor de – ook voor het slachtoffer – mogelijk negatieve gevolgen van afgedwongen verschijning. In ieder geval dient te worden voorzien in ruimere mogelijkheden voor de rechter om in concrete gevallen af te zien van het laten meebrengen van een verdachte.

Ten aanzien van de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden is de ACS positief. Hetzelfde geldt voor het introduceren van een vast moment voor het gebruik van het spreekrecht, hoewel in de praktijk op dit punt weinig praktische problemen lijken te bestaan.

Het voorgestelde spreekrecht op de tbs-verlengingszitting is – terecht – zeer beperkt, heeft daarom een zeer beperkte meerwaarde en kan bij slachtoffers te hoge verwachtingen wekken. De belangen van slachtoffers zijn daarom beter gediend met adequate afstemming en inventarisatie van de wensen van het slachtoffer. Subsidiair wordt geadviseerd de redactie van art. 509s Sv aan te passen in die zin dat dat voorwaardelijke beëindiging pas plaatsvindt nadat het slachtoffer de gelegenheid heeft gekregen om een verklaring af te leggen over de inhoud van de voorwaarden. Ten aanzien van de informatierechten in de tenuitvoerleggingsfase adviseert de ACS een nadere precisering in de wettekst op te nemen, zodat duidelijk is op welke informatie het slachtoffer recht heeft.