

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2014, no.2014000589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om in aanvulling op het bestaande spreekrecht een adviesrecht voor slachtoffers in het strafproces in te voeren. Dit adviesrecht maakt het mogelijk dat het slachtoffer tijdens de zitting zijn opvatting over de mogelijke bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting kenbaar kan maken. Het voorgestelde adviesrecht heeft – in tegenstelling tot het huidige spreekrecht – processuele gevolgen. Het wetsvoorstel regelt voorts een uitbreiding van het schadefonds geweldsmisdrijven voor nabestaanden van slachtoffers van ernstige verkeersovertredingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het voorgestelde adviesrecht een zodanig fundamentele wijziging aanbrengt in de positie van het slachtoffer in het strafproces dat er de facto een driepartijen-stelsel ontstaat. Slachtoffer, verdachte en Openbaar Ministerie (OM) komen naar verwachting hierdoor nadrukkelijker tegenover elkaar te staan hetgeen kan leiden tot een escalatie en verruwing van het strafproces. Voorts wekt het wetsvoorstel onvermijdelijk de suggestie dat het OM en de rechter in de huidige situatie onvoldoende in staat zouden zijn tot een deugdelijke afweging van alle belangen, waaronder die van het slachtoffer. Voor die veronderstelling bestaat geen grond. Daarnaast acht de Afdeling de motivering van de noodzaak van het voorstel, ook gezien vanuit alleen de behoefte van het slachtoffer, ontoereikend. De behoefte van slachtoffers is op verschillende punten onduidelijk en als grondslag voor het wetsvoorstel in onvoldoende mate onderzocht. Ten slotte is er een aanzienlijk risico dat het voorgestelde adviesrecht zoals het is vormgegeven het slachtoffer eerder in een kwetsbare dan in een versterkte positie zal brengen. In dat licht bezien bestaan dan ook sterke twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht.

Deze argumenten tezamen brengen de Afdeling tot het advies om af te zien van het voorgestelde adviesrecht. Indien de wens zou bestaan om de wet meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk - waarin rechters in de regel toelaten dat spreekgerechtigden zich uitlaten over de strafmaat en de toedracht van het misdrijf – dan zou naar het oordeel van de Afdeling volstaan kunnen worden met een uitbreiding van het spreekrecht.

1. Invoering adviesrecht slachtoffer
 - a. *Geldend recht*

In de afgelopen decennia is de positie van het slachtoffer in het strafproces aanmerkelijk verstevigd. Mede door internationale ontwikkelingen heeft het slachtoffers steeds meer rechten gekregen in het strafproces. Volgens het huidige recht kan het slachtoffer in de volgende hoedanigheden optreden:

- het slachtoffer kan aangifte doen van een strafbaar feit en bij klachtdelicten als indiener van de klacht fungeren;
- het slachtoffer heeft via de procedure van artikel 12 Sv de mogelijkheid om te bewerkstellingen dat een verdachte wordt vervolgd als het OM tot de beslissing is gekomen om niet te vervolgen;
- het slachtoffer kan als getuige optreden in het strafproces;
- het slachtoffer kan zich als benadeelde partij voegen in het strafproces met een vordering tot schadevergoeding;¹
- het slachtoffer kan als spreekgerechtigde optreden.²

Bij de Wet versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces³ is een aparte titel opgenomen in het Wetboek van Strafvordering over het slachtoffer. Het slachtoffer heeft onder meer het recht op correcte bejegening en recht op informatie,⁴ hij kan kennisnemen van processtukken die voor hem van belang zijn, hij kan zelf ook processtukken aan het dossier voegen⁵ (zoals een schriftelijke slachtofferverklaring) en hij kan zich doen bijstaan.⁶

Het spreekrecht voor slachtoffers is ingevoerd in 2005. Dit recht houdt in dat slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven zich tijdens de terechtzitting kunnen uiten over de gevolgen die het strafbare feit bij hun teweeg heeft gebracht.⁷ Het spreekrecht is bedoeld als 'victim voice': het slachtoffer kan ononderbroken en vrijuit spreken over hetgeen hem is overkomen en wat het voor hem betekent. De processuele risico's voor het slachtoffer zijn beperkt. Zo kunnen nadere vragen enkel door de tussenkomst en met instemming van de rechter worden gesteld.⁸ In tegenstelling tot een getuige is een spreekgerechtigde niet verplicht tot antwoorden. De door het slachtoffer afgelegde verklaring mag niet voor het bewijs worden gebruikt. Voor de strafoplegging heeft de afgelegde verklaring slechts een beperkte betekenis: de rechter kan daarmee in de straftoemeting rekening houden slechts als 'accentuering of inscherping van het beeld dat reeds uit het verder verhandelde ter terechtzitting is verkregen'.⁹ De rechter behoeft in zijn vonnis niet te reageren op mededelingen van de spreekgerechtigde over de gevolgen van het strafbaar feit. Een belangrijk uitgangspunt bij het spreekrecht, maar ook bij andere vormen van uitbreiding van de rechten van het slachtoffer, is tot dusverre steeds geweest dat de strafrechtelijke procedure het leed en

¹ Artikel 51f Sv.

² Artikel 51^e Sv.

³ Deze wet is op 1 januari 2011 inwerking getreden en strekt mede tot implementatie van het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in het strafproces (PbEG 22 maart 2001, L 82).

⁴ Artikel 51a Sv.

⁵ Artikel 51b Sv.

⁶ Artikel 51c Sv.

⁷ Wet invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden (Stb. 2004, 382)

⁸ Artikel 302 Sv.

⁹ HR 6 maart 2012, NJ 2012/367.

de schade van het slachtoffer niet mag vergroten (het vermijden van secundaire victimisatie).¹⁰

De versterking van de positie van het slachtoffer heeft de aard van het strafproces niet veranderd. Een ontwikkeling waarbij de positie van het slachtoffer meer gelijkwaardig wordt aan die van de andere procespartijen is in 2005 nog uitdrukkelijk door de wetgever afgewezen.¹¹ Een dergelijke procespositie van het slachtoffer waarin hij zich zou ontpoppen als een schaduw officier van justitie zou niet passen in het Nederlandse rechtssysteem, aldus de memorie van toelichting op de Wet invoering spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden. Het zou betekenen dat de focus van het strafproces verschuift van een justitiële reactie op het gedrag van de verdachte (bestrafing van de dader) naar oplossing van een maatschappelijk conflict tussen slachtoffer en dader. Voor een dergelijke fundamentele heroriëntatie op de uitgangspunten van het strafproces zag de wetgever bij de totstandkoming van de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces geen aanleiding.¹²

De wet waarbij het spreekrecht is ingevoerd is in 2010 geëvalueerd.¹³ Hierin komt naar voren dat het spreekrecht (nog) niet in groten getale wordt gebruikt. Het aantal sprekers op jaarbasis wordt geschat tussen 230 en 260. Verreweg het belangrijkste motief om af te zien van het spreekrecht is zelfbescherming tegen emoties. Slachtoffers die wel van het spreekrecht gebruik maken zijn over het algemeen tevreden daarover. De behoefte aan communicatie met de dader en met de rechterlijke autoriteiten blijkt de belangrijkste reden te zijn om van het spreekrecht gebruik te maken. De helft van de ondervraagde sprekers geeft aan de inhoud van de verklaring van het slachtoffer zoals deze thans wettelijk geregeld is, voldoende te vinden. De andere helft (dit komt neer op ca. 125 slachtoffers) is ontevreden en wil “vooral iets zeggen over de gewenste strafmaat, de feiten van het misdrijf en hun gevoelens/verwensingen richting de verdachte”.¹⁴ Opmerkelijk hierbij is dat in de praktijk de meeste slachtoffers wel degelijk deze onderwerpen aansnijden in hun verklaringen maar zich hiervan achteraf niet bewust blijken te zijn. Slachtoffers worden hier in beginsel niet op aangesproken; in de praktijk blijkt de rechter slachtoffers meer ruimte te gunnen om hun verhaal te doen dan strikt genomen de wet meebrengt.¹⁵

b. De aard van de voorgestelde wijziging

Het wetsvoorstel beoogt de positie van het slachtoffer in het strafproces verder te versterken. Het betreft een fundamentele wijziging. Waar het huidige spreekrecht

¹⁰ Kamerstukken II, 2004/05, 30 143, nr. 3, blz. 5 en Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, blz. 8.

¹¹ Dit is niet alleen gebeurd bij de totstandkoming van de Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces (Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 3), maar ook in het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* (M.M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Het onderzoek ter zitting, Bijzonder deel: De positie van slachtoffers in het strafproces, blz. 243-244), en tevens bij de totstandkoming van het spreekrecht (Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, blz. 8).

¹² Memorie van toelichting op de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces (Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 3.)

¹³ K. Lens, A. Pemperton en M. Groenhuijsen, *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?*, Tilburg, juni 2010.

¹⁴ K. Lens, A. Pemperton en M. Groenhuijsen, *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?*, Tilburg, juni 2010, blz. 67 en 78.

¹⁵ K. Lens, A. Pemperton en M. Groenhuijsen, *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?*, Tilburg, juni 2010, blz. 86.

beperkt is tot de gevolgen van het strafbare feit, geen processuele gevolgen heeft en enkel tot doel heeft dat het slachtoffer gehoord en erkend wordt ('victim voice'), kent het voorgestelde adviesrecht aan het slachtoffer bepaalde rechten en bevoegdheden toe mét processuele gevolgen:

- het slachtoffer kan zijn opvatting kenbaar maken over de omvang van de bewezenverklaring, de kwalificatie van het feit, de schuld van de verdachte en de passende straftoemeting (de vragen van artikel 350 Sv).¹⁶
- Aan het toekennen van het adviesrecht aan het slachtoffer is de consequentie verbonden dat naar aanleiding van het advies de verdediging gebruik kan maken van haar ondervragingsrecht.¹⁷
- Het slachtoffer kan nadere onderzoekswensen kenbaar maken. Het criterium voor de beoordeling daarvan door de rechter is of nader onderzoek strikt noodzakelijk is in het belang van de waarheidsvinding.¹⁸
- De motiveringsplicht van de rechter wordt uitgebreid: de rechter kan alleen gemotiveerd afwijken van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van het slachtoffer in het advies.¹⁹

Deze wijzigingen leiden ertoe dat de positie van het slachtoffer zeer dicht bij die van een procespartij (vergelijkbaar met die van het Openbaar Ministerie en de verdediging) komt.²⁰ Weliswaar wordt het slachtoffer niet bevoegd om zelf vervolging in te stellen, maar de nieuwe bevoegdheden zijn dermate ingrijpend dat ze in het strafproces aan het slachtoffer een nagenoeg gelijkwaardige positie geven als aan de andere twee procespartijen.²¹ Het slachtoffer krijgt een actieve en substantiële rol in het strafproces, aangezien hij zelfstandig zijn opvatting kenbaar kan maken over de meest essentiële beslispunten van de rechter (de vragen van artikel 350 Sv) en daarover advies kan geven aan de rechter. Deze mag slechts gemotiveerd daarvan afwijken.

De Afdeling onderkent het belang van het slachtoffer in het strafproces. In een goed ingericht strafproces dient naast het belang van de rechtsbescherming van de verdachte ook rekening te worden gehouden met belangen van andere burgers, zoals het slachtoffer.²² In dat opzicht onderschrijft de Afdeling de aandacht die de regering heeft voor het belang van het slachtoffer in het strafproces. Tegelijkertijd heeft de Afdeling ernstige bedenkingen bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze hebben betrekking op de onwenselijke gevolgen van het voorstel voor de aard van het strafproces als geheel en voor de positie van het OM en de rechter in het bijzonder, de gebrekkige probleemanalyse die aan het voorstel ten grondslag ligt alsook de te verwachten ineffectiviteit van het voorstel. Over elk van deze punten merkt de Afdeling het volgende op.

c. *Gevolgen voor het strafproces*

¹⁶ Voorgestelde artikel 51e, achtste lid, Sv.

¹⁷ Voorgestelde artikel 302, derde lid, Sv.

¹⁸ Voorgestelde artikel 302, vijfde lid, Sv.

¹⁹ Voorgestelde artikel 359, tweede lid, Sv.

²⁰ Ook het College van PG's is van oordeel dat het slachtoffer materieel als procespartij moet worden beschouwd (advies van het College van PG's van 21 januari 2014).

²¹ Zie ook M.S. Groenhuijsen, Aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces: naar een adviesrecht omtrent 'de vragen van artikel 350'?, DD 2014/15.

²² M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Het onderzoek ter zitting (2001), blz. 15-16.

Ter motivering van het wetsvoorstel verwijst de toelichting allereerst naar het Regeerakkoord.²³ Daarin staat dat de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van het strafproces zal worden verbeterd en dat slachtoffers in het strafproces meer spreekrecht krijgen.²⁴ Daarnaast vermeldt de toelichting dat uit de evaluatie van het spreekrecht blijkt dat de helft van de slachtoffers dat nu gebruik maakt van het huidige adviesrecht voorziet derhalve in een behoefte van een bepaalde groep slachtoffers, aldus de toelichting.²⁵

Uit het voorgaande leidt de Afdeling af dat de behoefte van een bepaalde groep slachtoffers mede ten grondslag ligt aan het voorgestelde adviesrecht. Zij is van oordeel dat de behoeften van slachtoffers – hoe legitiem die behoeften op zichzelf ook zijn – niet op voorhand maatgevend behoren te zijn voor de inrichting van het strafproces. Het geven van een doorslaggevende betekenis aan die behoeften houdt onvoldoende rekening met de hoofddoelstelling van het strafproces: het namens de samenleving geven van een passende justitiële reactie op de gedraging van de verdachte. In die bredere context is het strafrecht er in de kern op gericht de behoefte aan vergelding op een zodanige wijze te kanaliseren dat de rechtsbescherming van alle betrokkenen en de evenredigheid tussen daad en straf worden gewaarborgd.²⁶

De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel door het voorop plaatsen van de behoeften van het slachtoffer met de bredere hoofddoelstelling van het strafproces op gespannen voet staat. Dit hangt in de eerste plaats samen met de fundamentele verandering van procesposities die van het voorstel het gevolg zal zijn. De positie van het slachtoffer verandert fundamenteel: deze wordt in het strafproces nagenoeg gelijkwaardig aan die van de andere betrokken partijen (verdachte en officier van justitie). Naar aanleiding van het advies van het slachtoffer kunnen ingevolge het voorstel zowel de officier van justitie als de verdachte het slachtoffer als getuige horen.²⁷ Het slachtoffer komt potentieel derhalve rechtstreeks tegenover de verdachte te staan. De verdachte zal het slachtoffer veelal beschouwen als opponent en krijgt in wezen te maken met twee partijen: de officier van justitie en het slachtoffer.²⁸

Ook de rol van de officier van justitie verandert: hij komt logischerwijs meer náást dan vóór het slachtoffer te staan, zoals ook uit het advies van het College van Procureurs-Generaal naar voren komt.²⁹ In het huidige systeem vertegenwoordigt het Openbaar Ministerie (OM) het publieke belang. In het publieke belang is tevens het belang van het slachtoffer verdisconteerd. Zo wordt in de eis van de officier van justitie mede het leed dat het slachtoffer is aangedaan tot uitdrukking gebracht. In het voorgestelde adviesrecht wordt echter het particuliere belang van het slachtoffer verzelfstandigd. Dit belang is van een andere orde dan het publieke belang en zal mogelijk daarmee conflicteren. Het slachtoffer komt dan rechtstreeks tegenover de officier van justitie te

²³ Memorie van toelichting, punt 1.

²⁴ Regeerakkoord “Bruggen slaan”, blz. 26 en 27.

²⁵ Memorie van toelichting, punt 2. Samenhang van het wetsvoorstel met het tweefasenproces.

²⁶ Zie ook T. Spronken, Het slachtoffer als mede-eiser?, NJB 2013/218.

²⁷ Voorgestelde artikel 302, derde lid, Sv.

²⁸ Zie ook M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Het onderzoek ter zitting, Bijzonder deel: De positie van slachtoffers in het strafproces (2001), par. 6.7.1 en 6.7.2.

²⁹ Zie ook advies van het College van PG's van 21 januari 2014.

staan indien de officier van justitie op grond van bepaalde argumenten genoodzaakt wordt om tegen het advies van het slachtoffer in te gaan.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de nieuwe rechten en bevoegdheden die aan het slachtoffer worden toegekend dermate ingrijpend zijn dat er de facto een driepartijen-stelsel (officier van justitie, verdachte en slachtoffer) ontstaat.³⁰ Het voorstel betekent in zoverre een systeembreuk. De gevolgen hiervan strekken veel verder dan alleen de positie van de individuele procespartijen. Het kan leiden tot een escalatie en verruwing van het strafproces in algemene zin.³¹ Het voorgestelde adviesrecht wekt bovendien onvermijdelijk de suggestie dat het OM en de rechter in de huidige situatie bij de vordering respectievelijk de beslissing van de vragen van artikel 350 Sv onvoldoende in staat zijn tot een deugdelijke afweging van alle belangen, waaronder die van het slachtoffer. Wat betreft de rechter geldt dit in nog sterkere mate vanwege de voorgestelde motiveringsplicht: de rechter moet zich in zijn vonnis verantwoorden waarom hij afwijkt van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van het slachtoffer.

De Afdeling merkt op dat er geen grond bestaat voor de veronderstelling dat het OM en de rechter onvoldoende in staat zouden zijn om het belang van het slachtoffer in hun afweging te betrekken. Zoals ook hiervoor vermeld, vertegenwoordigt het OM het publieke belang. Daarin is tevens het belang van het slachtoffer verdisconteerd. Ook de rechter pleegt bij de strafoplegging rekening te houden met het leed dat het slachtoffer is aangedaan. Wat betreft de strafmaat blijkt uit onderzoek dat Nederland in vergelijking met andere West- en Noord-Europese landen zelfs een streng strafklimaat kent.³²

Voorts merkt de Afdeling op dat een van de voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat is dat burgers vertrouwen hebben in de instituties en in de gezagsdragers die deze instituties vertegenwoordigen. Daartoe behoren ook het OM en de rechter.³³ Het wetsvoorstel verhoogt de kans dat het vertrouwen in het OM en in de rechter wordt aangetast. Door het toekennen van vergaande rechten en bevoegdheden aan het slachtoffer tezamen met een motiveringsplicht van de rechter worden hoge verwachtingen bij slachtoffers gewekt. Het is maar zeer de vraag of deze verwachtingen kunnen worden waargemaakt. Aannemelijk is dat het slachtoffer vanuit zijn eigen perspectief in een substantieel aantal gevallen terzake van de vragen van artikel 350 Sv tot een ander oordeel zal komen dan het OM en/of de rechter. Indien het advies van het slachtoffer in die gevallen niet wordt gevolgd kan dit niet alleen leiden

³⁰ Op dit punt hinkt de toelichting op twee gedachten. Enerzijds vermeldt de toelichting dat één van de uitgangspunten van het adviesrecht is dat het slachtoffer procesdeelnemer blijft en geen zelfstandige procespartij wordt. Een driepartijenproces waarin het slachtoffer en de verdachte lijnrecht tegenover elkaar zullen staan is volgens de toelichting géén wenselijke ontwikkeling. Anderzijds erkent de regering dat “de rol van het slachtoffer als procesdeelnemer meer gewicht krijgt en toegroeit naar die van procespartij” (Memorie van toelichting punt 5. Aanpassing wettelijke regeling).

³¹ Zo ook de Nederlandse Orde van Advocaten (Advies van 16 december 2013, blz. 4) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Advies van 29 november 2013, blz. 1).

³² Het aantal gevangenen per veroordeelde (als maat voor het strafklimaat) is in Nederland hoog vergeleken met andere Noord- en West-Europese landen, waarbij het verschil sinds 1994 zelfs groter wordt. Zie het rapport ‘Criminaliteit en rechtshandhaving 2012 – Justitie in statistiek’ WODC, Raad voor de rechtspraak en CBS (2013).

³³ In het WRR rapport over de toekomst van de rechtsstaat (2002) wordt geconstateerd dat het vertrouwen in de rechtspraak heel hoog is in vergelijking met andere onderdelen van de overheid.

tot teleurstelling en mogelijk frustratie bij individuele slachtoffers (zie hierna punt e), maar kan daardoor ook het algemene beeld ontstaan dat slachtoffers in strafzaken niet gehoord en begrepen worden.

Als het gaat om het functioneren van het strafproces wijst de Afdeling ten slotte op de te verwachten praktische complicaties. Het voorgestelde adviesrecht kan een voortvarende strafrechtspleging belemmeren. De behandeltijd van de zitting zal door het uitoefenen van het adviesrecht toenemen. Het advies van het slachtoffer kan aanleiding geven tot discussie in de rechtszaal en aanvullende getuigenverhoren. Daarnaast zullen zittingen mogelijk moeten worden geschorst en aangehouden. Dit kan leiden tot vertraging van de procesgang en tot langere procedures. Dit alles betekent een verhoging van de werklast in de strafrechtketen en tevens een verhoging van de kosten van het strafproces.³⁴ Het wetsvoorstel houdt met dergelijke praktische gevolgen onvoldoende rekening.

d. *Motivering noodzaak voorgestelde adviesrecht*

De behoefte van slachtoffers kan weliswaar niet op voorhand maatgevend zijn voor de inrichting van het strafproces, zij kan wel een aanleiding vormen om het belang van het slachtoffer – naast andere belangen – in het strafproces (beter) te betrekken. Daarvan uitgaande is het vervolgens de vraag wat die behoefte precies inhoudt en in hoeverre het voorgestelde adviesrecht tegemoet komt aan die behoefte. Aan de hand van de resultaten van het evaluatieonderzoek merkt de Afdeling over het wetsvoorstel en de toelichting daarop het volgende op.

i. Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat spreekgerechtigden zich veelal thans reeds uitlaten over de strafmaat en de feiten van het misdrijf. In de praktijk blijken de rechtbanken slachtoffers meer ruimte te gunnen om hun verhaal te doen dan de wet strikt genomen meebrengt. Nu reeds in de praktijk in de bij sommige slachtoffers bestaande behoefte wordt voorzien en in die zin de praktijk als toereikend zou kunnen worden beschouwd, rijst de vraag waarom het onderhavige voorstel noodzakelijk is.

Indien niettemin de wens zou bestaan om de wet meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk, dan is de vraag waarom niet volstaan kan worden met een uitbreiding van het spreekrecht. In dit verband kan worden verwezen naar het voorstel van het College van Procureurs-Generaal. In zijn advies stelt het College een uitbreiding van de onderwerpen van het spreekrecht voor in die zin dat het slachtoffer zich zou mogen uitlaten over wat hem is overkomen, welke gevolgen dat voor hem heeft gehad, de straf die hij daarvoor passend vindt en de wijze waarop hij het strafproces beleeft.³⁵

De toelichting wijst dit alternatief af met als argument dat dit een ontwikkeling waarbij het slachtoffer en de verdachte lijnrecht tegenover elkaar zullen staan niet zal kunnen

³⁴ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en het advies van het College van PG's.

³⁵ Advies van het College van PG's van 21 januari 2014, blz. 3. Het College van PG's pleit naast deze uitbreiding er voor om een motiveringsplicht voor de rechter in te voeren in die zin dat het vonnis in het bijzonder aangeeft op welke wijze het spreekrecht heeft bijgedragen aan het bepalen van de straf of maatregel. De Afdeling acht een dergelijke motiveringsplicht echter niet wenselijk gelet op de processuele gevolgen daarvan.

keren.³⁶ Deze opvatting wordt in de toelichting niet nader onderbouwd. De Afdeling wijst er in dit verband op dat een uitbreiding van het spreekrecht zoals door het College voorgesteld, aansluit bij de bestaande praktijk. Zoals hiervoor reeds opgemerkt blijkt immers uit onderzoek dat slachtoffers die van het huidige, beperkte spreekrecht gebruik maken in veel gevallen – doorgaans met goedvinden van de rechter – zich al uitlaten over de strafmaat en de feiten van het misdrijf. Van belang is voorts dat aan het spreekrecht – anders dan aan het voorgestelde adviesrecht - geen processuele gevolgen verbonden zijn. Mede in dat licht bezien kleven aan een uitbreiding van het spreekrecht niet of in mindere mate de bezwaren zoals hiervoor in punt c. uiteengezet en de risico's en nadelen hierna te noemen in punt e.

ii. Wat betreft de onderwerpen waarover het slachtoffer zich zou willen uitlaten blijkt uit het evaluatieonderzoek dat de behoefte van slachtoffers zich richt op de strafmaat en de toedracht van het misdrijf. Uit de resultaten van het evaluatierapport kan volgens de Afdeling niet zonder meer worden afgeleid dat het slachtoffer de behoefte heeft om zich uit te laten over álle vragen van artikel 350 Sv.³⁷ Zo heeft ook de Raad voor de rechtspraak in zijn advies opgemerkt dat uit het evaluatieonderzoek niet is gebleken dat slachtoffers behoefte hebben aan het spreken over de kwalificatie en de strafbaarheid van de verdachte.³⁸ In reactie hierop vermeldt de toelichting dat er “niettemin zaken bekend zijn waarin (nabestaanden) van het slachtoffer zich wilden uitlaten over de vraag of de feiten moesten worden gekwalificeerd als moord of doodslag, terwijl ook goed denkbaar is dat een slachtoffer zich wil uitlaten over een beroep op noodweer of noodweerexces.”³⁹ De toelichting vermeldt echter niet waaruit dit blijkt.

iii. Uit het evaluatierapport wordt niet duidelijk op welke doelstelling de behoefte van slachtoffers zich richt: willen slachtoffers over meer onderwerpen gehoord worden zonder dat dit tot formele processuele gevolgen hoeft te leiden (“victim voice”), of beogen zij een uitbreiding met processuele gevolgen teneinde de uitkomst van de strafzaak te beïnvloeden? Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ter uitbreiding van het spreekrecht heeft de staatssecretaris zelf ook aangegeven dat de echte vraag die aan slachtoffers moet worden gesteld is of zij zich realiseren dat een volledig spreekrecht over de bewezenverklaring en de strafmaat er ook toe kan leiden dat ze in veel meer gevallen worden onderworpen aan een verhoor van de verdediging ter zitting in alle openbaarheid.⁴⁰ Deze vraag die gelet op hetgeen thans wordt voorgesteld relevant is voor het duiden van de behoefte van slachtoffers is echter tot op heden niet onderzocht.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de motivering van de noodzaak van het voorstel, ook bezien vanuit alleen de behoefte van het slachtoffer, ontoereikend.

e. *Effectiviteit voorgestelde adviesrecht*

³⁶ Memorie van toelichting, punt 5. Aanpassing wettelijke regeling, onder “Voor- en nadelen van een adviesrecht voor het slachtoffer over bewijs”.

³⁷ Zie ook het advies van het College van Procureurs-Generaal van 21 januari 2014, blz. 2, het advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 december 2013, blz. 6 en het advies van de Vereniging voor de Rechtspraak van 16 december 2013, blz. 2.

³⁸ Advies van 9 december 2013, blz. 6.

³⁹ Memorie van toelichting, punt 5. Aanpassing wettelijke regeling, onder “Invoering van het adviesrecht”.

⁴⁰ Handelingen II 2011/12, 33 176, nr. 9.

Het doel van het wetsvoorstel is de versterking van de positie van het slachtoffer tijdens het strafproces. De vraag is in hoeverre dit doel door het voorgestelde adviesrecht daadwerkelijk wordt bereikt. In dat verband merkt de Afdeling op dat de wet – los van overwegingen die verband houden met de inrichting van het strafproces in algemene zin (zie hiervoor onder c) – het slachtoffer een bepaalde keuzevrijheid zou kunnen worden gelaten. Indien het slachtoffer bewust zou kiezen voor het adviesrecht, met inbegrip van de daaraan verbonden processuele gevolgen, dan zou deze keuze op zichzelf legitiem zijn. Tegelijkertijd moet worden erkend dat het slachtoffer in het strafproces potentieel in een kwetsbare positie verkeert. Vanuit dit gezichtspunt heeft de wetgever met betrekking tot de positie van het slachtoffer steeds als doelstelling geformuleerd dat secundaire victimisatie moet worden voorkomen.⁴¹ Uitgaande van deze doelstelling merkt de Afdeling op dat het voorgestelde adviesrecht in vergelijking met het huidige spreekrecht voor het slachtoffer een aantal nadelen en risico's met zich brengt.

De Afdeling wijst er vanuit dat gezichtspunt allereerst op dat door het voorgestelde adviesrecht de positie van het slachtoffer wordt gejuridiseerd. Hierdoor dreigt de aandacht voor persoonlijke ervaringen van het slachtoffer (“victim voice”) in het strafproces naar de achtergrond te verdwijnen. Zoals ook uit het hiervoor genoemde evaluatieonderzoek blijkt, gaan spreekgerechtigden kennelijk de wettelijke grens van ‘gevolgen van het misdrijf’ te buiten doorgaans zonder daarop door de rechter te worden aangesproken. Door de invoering van het adviesrecht bestaat het risico dat slachtoffers voor het spreken over het meerdere dan de ‘gevolgen van het misdrijf’ hun toevlucht moeten nemen tot het adviesrecht. Echter, bij de uitoefening van het adviesrecht lopen zij processuele risico's. Daardoor zullen sommige slachtoffers afzien van het uitoefenen van hun adviesrecht.⁴² Op deze manier heeft het voorgestelde adviesrecht geen toegevoegde waarde en kan het zelfs de functie van het spreekrecht (erkend en gehoord te worden) zoals het thans functioneert uithollen.

De jurisdisering van de positie van het slachtoffer zoals vormgegeven in het wetsvoorstel, zal het strafproces voor het slachtoffer naar verwachting complexer maken. Het wetsvoorstel leidt er toe dat twee verschillende rechten (spreekrecht en adviesrecht) met verschillende gevolgen naast elkaar zullen bestaan. Het onderscheid tussen deze twee rechten zal in de praktijk voor het slachtoffer, maar ook voor andere procesdeelnemers niet duidelijk te maken zijn. De Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak wijst er op dat het ook voor de rechter lastig zal zijn om de rechten van het slachtoffer op het ‘juiste’ moment te begrenzen.⁴³ Als het slachtoffer zich tijdens het spreekrecht bijvoorbeeld uitlaat over de feiten, kan dat gezien worden als een onderwerp dat tot het adviesrecht behoort en kan hij dientengevolge als getuige worden gehoord. Dit zal er in de praktijk toe moeten leiden dat de rechter het slachtoffer tijdens zijn betoog zal moeten onderbreken en hem zal moeten wijzen op de processuele consequenties van zijn handelen.

⁴¹ Kamerstukken II, 2004/05, 30 143, nr. 3, blz. 5 en Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, blz. 8.

⁴² Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak van 19 december 2013, blz. 7 en het advies van het College van Procureurs-Generaal van 21 januari 2014, blz. 5-6.

⁴³ Advies van 16 december 2013, blz. 4.

In dat verband moet worden aangenomen dat, zoals ook door diverse adviesorganen is gesteld,⁴⁴ het risico van secundaire victimisatie als gevolg van het voorstel veel groter zal zijn dan nu het geval is, omdat bepaalde beweringen van het slachtoffer over bijvoorbeeld het bewijs aanleiding kunnen geven voor de verdediging om van zijn ondervragingsrecht gebruik te maken. Het slachtoffer zal dan als getuige worden beëdigd en in die hoedanigheid verplicht zijn tot antwoorden. De toelichting beaamt zelf ook dat de ondervraging van het slachtoffer als getuige hem in concreto rauw op het dak kan vallen.⁴⁵ De kans is groter dat het slachtoffer op deze manier eerder in een kwetsbare positie wordt gebracht, dan dat zijn positie wordt versterkt.

De kans op secundaire victimisatie kan verder worden vergroot indien zou blijken dat het advies van het slachtoffer de uitkomst van de strafzaak slechts marginaal beïnvloedt. Die kans moet niet onaanzienlijk worden geacht. Zoals hiervoor opgemerkt wegen zowel de officier van justitie als de rechter bij de strafeis respectievelijk de strafoplegging reeds thans de gevolgen en het leed voor het slachtoffer mee. Indien het OM een ander standpunt inneemt dan het slachtoffer en/of de rechter het advies van het slachtoffer niet overneemt, zal dat naar verwachting gemakkelijk leiden tot teleurstelling – en daarmee secundaire victimisatie – bij het slachtoffer.

Het voorgaande geldt in nog sterkere mate nu het wetsvoorstel geen recht op rechtsbijstand kent. Juridische kennis en dus rechtsbijstand zal in veel gevallen noodzakelijk zijn voor de beantwoording van de vragen van artikel 350 Sv en voor het formuleren van een juridisch goed onderbouwd standpunt in dezen.

Uit het voorgaande volgt dat het risico groot is dat het slachtoffer door het voorgestelde adviesrecht eerder in een kwetsbare dan in een versterkte positie zal worden gebracht. De Afdeling heeft in dat licht gezien dan ook sterke twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht.

f. *Conclusie*

Uit het vorenstaande volgt dat het voorgestelde adviesrecht voor het slachtoffer in combinatie met de processuele gevolgen daarvan, leidt tot een fundamentele wijziging van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Er ontstaat de facto een driepartijen-proces. De Afdeling acht een zodanig ingrijpende wijziging ongewenst. Aan dat oordeel legt de Afdeling de volgende overwegingen ten grondslag:

- Voor de motivering van het wetsvoorstel wordt sterk geleund op de behoeften van slachtoffers. Deze behoeften – hoe legitiem ook – kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet op voorhand maatgevend zijn voor de inrichting van het strafproces.
- De gevolgen van het wetsvoorstel strekken veel verder dan alleen de positie van de individuele procespartijen. Slachtoffer, verdachte en OM komen naar

⁴⁴ Het advies van de Raad voor de rechtspraak van 19 december 2013, blz. 7, het advies van het College van Procureurs-Generaal van 21 januari 2014, blz. 6 en het advies van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, van 16 december 2013, blz. 3. Zie ook M.S. Groenhuijsen, Aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces: naar een adviesrecht omtrent 'de vragen van artikel 350', Delikt en Delinkwent, 2014/15.

⁴⁵ Memorie van toelichting, punt 5. Aanpassing wettelijke regeling, onder "Voor- en nadelen van een adviesrecht voor het slachtoffer over bewijs".

verwachting nadrukkelijker tegenover elkaar te staan hetgeen kan leiden tot een escalatie en verruwing van het strafproces in algemene zin.

- Het voorgestelde adviesrecht wekt onvermijdelijk de suggestie dat het OM en de rechter in de huidige situatie onvoldoende in staat zijn tot een deugdelijke afweging van alle belangen, waaronder die van het slachtoffer. Voor die veronderstelling bestaat geen grond, nu het OM het publieke belang – waarin het belang van het slachtoffer is verdisconteerd – vertegenwoordigt en de rechter bij de strafoplegging reeds rekening houdt met het leed van het slachtoffer.
- De motivering van de noodzaak van het voorstel, ook gezien vanuit alleen de behoefte van het slachtoffer, is ontoereikend. De behoefte van slachtoffers is op verschillende punten onduidelijk en als grondslag voor het wetsvoorstel in onvoldoende mate onderzocht.
- Er is een aanzienlijk risico dat het voorgestelde adviesrecht zoals het is vormgegeven het slachtoffer eerder in een kwetsbare dan in een versterkte positie zal brengen. In dat licht bestaan dan ook sterke twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde adviesrecht.

Deze argumenten tezamen brengen de Afdeling tot het advies om af te zien van het voorgestelde adviesrecht. Indien de wens zou bestaan om de wet meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk – waarin rechters in de regel toelaten dat spreekgerechtigden zich uitlaten over de strafmaat en de toedracht van het misdrijf – dan zou naar het oordeel van de Afdeling volstaan kunnen worden met een uitbreiding van het spreekrecht. Hierdoor kan de positie van slachtoffers in het strafproces worden verbeterd terwijl de hiervoor uiteengezette risico's en bezwaren zich niet of in mindere mate zullen voordoen.

2. Uitbreiding reikwijdte Wet schadefonds geweldsmisdrijven

a. *Beperking tot verkeerssituaties*

Het wetsvoorstel regelt dat voortaan ook nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstige verkeersovertreding zijn komen te overlijden in aanmerking kunnen komen voor een uitkering uit het schadefonds.⁴⁶ Het gaat om tegemoetkoming van de affectieschade (immateriële schade die bestaat uit het verdriet dat wordt veroorzaakt door het overlijden van een naaste als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is) dat op dit moment nog niet langs andere weg mogelijk is. De toelichting vermeldt dat het slechts gaat om slachtoffers in verkeerssituaties en dus niet om slachtoffers van dood door schuld buiten verkeerssituaties. De reden voor deze beperking tot verkeerssituaties is de huidige druk op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie, aldus de toelichting.⁴⁷

De Afdeling merkt op dat door het wetsvoorstel ongelijkheid ontstaat tussen de groep nabestaanden in verkeerssituaties die wel in aanmerking komt voor een uitkering en de groep nabestaanden buiten verkeerssituaties die niet in aanmerking komt voor een uitkering. Dit, terwijl de ernst van het delict (dood door schuld) hetzelfde is en voor beide groepen de gevolgen en het leed van het overlijden van een naaste zeer

⁴⁶ Voorgestelde artikel II, onder A.

⁴⁷ Memorie van toelichting, punt 6. Uitbreiding van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.

vergelijkbaar zijn. Hoewel de Afdeling begrip heeft voor de financiële overwegingen, is zij van oordeel dat deze overwegingen op zichzelf geen rechtvaardiging kunnen vormen voor de ontstane ongelijkheid.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. *Verlenging indieningstermijn*

In het wetsvoorstel wordt de indieningstermijn voor een aanvraag voor een uitkering van het Schadefonds verlengd van drie naar tien jaar. De toelichting vermeldt dat als knelpunt is gebleken dat de indieningstermijn van drie jaar na het plegen van het feit voor een verzoek bij het Schadefonds soms te kort blijkt te zijn. Artikel 7 Wet schadefonds geweldsmisdrijven voorziet slechts in een beperkte hardheidsclausule om af te wijken van de termijn van drie jaar, aldus de toelichting.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat het hier om een forse verlenging gaat; de indieningstermijn wordt verdrievoudigd. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de termijn van drie jaar in bepaalde gevallen te kort is. Voorts is in de toelichting niet gemotiveerd waarom voor de termijn van tien jaar is gekozen.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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

De vice-president van de Raad van State,

⁴⁸ Artikelsgewijze toelichting op artikel II.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.14.0066/II

- In de titel en de considerans van het wetsvoorstel de woorden “ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers” wijzigen in: ter introductie van het adviesrecht voor slachtoffers.