

Vergaderjaar 2019–2020

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2019

Aanleiding

Het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie (Fundamental Rights Agency, FRA) is opgericht om als onafhankelijk EU-orgaan de EU-instellingen en -lidstaten te voorzien van assistentie en expertise over de grondrechten zoals neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het FRA verricht waardevol werk waar Nederland dankbaar gebruik van maakt. Dit jaar heeft het FRA een evaluatie gepubliceerd van de positie van slachtoffers van geweldsmisdrijven in lidstaten van de Europese Unie, vanuit het gezichtspunt van de grondrechten. Zoals de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft verzocht, informeer ik u met deze brief over mijn standpunt ten aanzien van de conclusies en de aanbevelingen in het bijzonder ten aanzien van Nederland.

De evaluatie is uitgevoerd in twee fasen: in 2016 is desk research uitgevoerd naar alle 28 lidstaten en in 2017 een veldonderzoek in zeven landen, waaronder Nederland. De rapportage bestaat uit vier delen die elk een andere focus hebben. Het eerste deel beschrijft de mensenrechtelijke normen die van belang zijn om strafrechtelijke systemen vorm te geven en beschouwt de ontwikkeling van slachtofferrechten in Europa in relatie tot deze normen. Vervolgens worden de procedurele aspecten van het strafrecht, en dan met name de uitvoering van de regelgeving in beleid en uitvoeringspraktijk, verkend in deel twee. Deel drie betreft de uitkomsten van het strafproces voor slachtoffers van geweldsmisdrijven en het laatste gedeelte van de rapportage is gericht op de specifieke situatie van vrouwen als slachtoffers van geweldsmisdrijven.

Beoordeling door het FRA van de rechtspositie slachtoffers

Vergelijkenderwijs, ook in historisch perspectief, onderscheidt het FRA vijf modellen voor de rol van het slachtoffer in het strafrecht, die als gradaties en als ontwikkelstadia in slachtofferbetrokkenheid kunnen worden gezien:

1. het slachtoffer dat slechts een rol heeft als *getuige*, om bewijs aan te dragen in het strafproces;
2. het slachtoffer als benadeelde partij die *schade* heeft geleden en in staat gesteld wordt om parallel aan de strafzaak schadeclaims te kunnen indienen;
3. het slachtoffer dat *leed* heeft ondervonden en daarom erkenning en ondersteuning nodig heeft en verdient;
4. het slachtoffer dat *geschaad* is in zijn (grond)rechten en daarom aanspraak kan maken op genoegdoening;
5. het slachtoffer dat bovendien het recht toegekend krijgt om als *partij* deel te nemen aan het strafproces.

Het Grondrechtenagentschap bepleit de positie van slachtoffers van strafbare feiten te benaderen vanuit het gezichtspunt van de grondrechten en baseert zijn bevindingen op een analyse van de Richtlijn minimum-normen voor slachtoffers van de EU, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het EU-Handvest voor de Grondrechten. Het FRA betoogt dat een analyse van deze juridische kaders leidt tot erkenning van een slachtoffer van geweldsdelicten als persoon die aangetast is in zijn (grond)rechten en aan wie het recht op genoegdoening via een strafprocedure en deelname als partij aan de strafprocedure wordt toegekend.

Volgens het FRA worden hiermee voor slachtoffers twee doelen bereikt: enerzijds een effectief strafproces waaraan het slachtoffer kan deelnemen en anderzijds waarheidsvinding, veroordeling en bestraffing van de dader en schadevergoeding voor het slachtoffer. Verder schrijft het FRA dat voor de erkenning van slachtoffers in strafprocedures niet alleen de wetgeving die hen een rol toekent van belang is, maar ook de manier waarop de politie, officieren van justitie en strafrechters hen beschouwen en behandelen. Als praktijkmensen slachtoffers in essentie als getuigen zien, dan ervaren slachtoffers dat zij niets meer zijn dan dat, ongeacht hun rol die in het strafprocesrecht is vastgelegd.

Vervolgens gaat de rapportage in op de vraag hoe de nationale wetgeving van zeven nader onderzochte lidstaten de positie van slachtoffers van geweldsdelicten invult. Hierbij onderscheidt het FRA drie typen. Type 1 is de benadering op basis van geschonden (grond)rechten van het slachtoffer en volledige rechten om als partij in het proces te participeren. Volgens het FRA geldt dit voor Oostenrijk, Duitsland, Polen en Portugal. Type 2 is de benadering op grond van gevolgen van het delict voor het slachtoffer in termen van fysiek, psychisch en emotioneel letsel en materiële schade. Volgens het FRA is dit van toepassing bij Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Type 3 is de benadering waarbij het slachtoffer primair gezien wordt als iemand die vanwege het delict een vordering heeft op de dader op grond van het civiele recht die hij binnen het strafrecht kan laten afdoen. Volgens het FRA is dit van toepassing bij Frankrijk. Volgens het FRA doet alleen type 1 volledig recht aan slachtoffers.

Reactie op het oordeel van FRA

De positie van het slachtoffer in het Nederlandse strafproces heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt. Inmiddels beschikt het slachtoffer over een reeks van rechten: het recht om geïnformeerd te worden over zijn rechten, het recht op informatie over de zaak, het recht om stukken aan het procesdossier toe te voegen, het spreekrecht, het recht op slachtofferhulp, op rechtsbijstand, vertolking en vertaling en er is een rechtsgang om bezwaar te maken als een delict niet wordt vervolgd. Verder kan een slachtoffer zich met een vordering tot schadevergoeding in het strafproces

voegen als benadeelde partij. Het FRA heeft de meeste recente uitbreiding van het spreekrecht niet meer bij zijn analyse betrokken. Met ingang van 1 juli 2016 is de beperking dat een spreekgerechtigde zich enkel mag uitlaten over de gevolgen van het strafbare feit opgeheven. Dit maakt het voor slachtoffers mogelijk om tijdens de zitting onder andere te spreken over de mogelijke bewezenverklaring, het strafbare feit, de schuld van de verdachte en de straf. Kortom, alles wat een slachtoffer als deelnemer aan het proces naar voren zou willen brengen. Per 1 januari treedt de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (een nieuw boek 6 in het Wetboek van Strafvordering) in werking, waarin wordt geregeld dat bij elke beslissing in de fase van de tenuitvoerlegging de belangen van het slachtoffer uitdrukkelijk worden meegewogen.

Met de sterk verbeterde positie van het slachtoffer in het Nederlandse strafprocesrecht laat Nederland zien dat er meerdere wegen zijn recht te doen aan slachtoffers en om evengoed de hierboven aangehaalde door het FRA geformuleerde doelen te bereiken. Ik deel dan ook niet de visie van het FRA dat alleen het model van type 1 (waarbij slachtoffers partij zijn in het strafproces) recht doet aan slachtoffers. De klassieke benadering van het strafrecht als aangelegenheid tussen overheid en verdachte is niet verlaten gedurende de hierboven omschreven ontwikkelingen, maar verbreed door de toegenomen rol van het slachtoffer in de strafrechtspleging.¹ Ik deel niet de analyse van het FRA dat er een noodzaak bestaat om de basisconcepten van het strafrecht te heroverwegen. Ik beschouw de aanbevelingen als een aanmoediging om de positie van slachtoffers verder te versterken, zoals met het onlangs bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel Wet uitbreiding slachtofferrechten. Tot slot wijs ik in dit verband op het project modernisering van het Wetboek van Strafvordering, waarin de positie van het slachtoffer als belangrijke procesdeelnemer systematisch in het nieuwe wetboek wordt verankerd.

Uitoefening slachtofferrechten in het strafproces

In deel twee van de rapportage worden de procedurele aspecten van het strafrecht verkend en dan met name de uitvoering van de regelgeving dienaangaande in de zeven lidstaten waar het FRA veldonderzoek heeft verricht. In totaal werden hiervoor 148 professionals, 81 slachtoffers en 2 nabestaanden verdeeld over zeven landen geïnterviewd. Op basis hiervan constateert het FRA dat de geïnterviewde slachtoffers in de type 1 landen met op papier de meest uitgebreide participatierechten niet tevredener waren over hun daadwerkelijke participatie dan slachtoffers in type 2 landen, zoals Nederland. En ook dat de professionals in type 1 landen slachtoffers vaker louter als getuige zien, dan in type 2 landen. Overigens baseer ik mij wat betreft ervaringen en opvattingen van slachtoffers graag op onze slachtoffermonitor, waarvoor vele malen meer slachtoffers zijn geïnterviewd en veel meer aspecten van hun bejegening aan bod komen, uitgesplitst naar ketenpartner.²

De bevindingen uit het veldonderzoek brengt het FRA tot een tiental aanbevelingen die overwegend strekken tot het volledig implementeren van de EU Richtlijn minimumnormen voor slachtoffer. Daar ben ik het volledig mee eens. En ik ben van mening dat Nederland daar met de inwerkingtreding van de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers op 1 april 2017 aan voldoet. De richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd en de uitvoering in de praktijk is ver gevorderd. Alleen ten aanzien van het standpunt van het FRA dat het slachtoffer niet alleen een procesdeelnemer maar ook een

¹ Mr J. de Hullu, Materieel Strafrecht, zesde druk. Deventer 2015. Blz. 6–8.

² Kamerstuk 33 552, nr. 34.

procespartij zou moeten zijn, heeft Nederland een andere keuze gemaakt. En ook de stelling dat het slachtoffer derhalve geen getuige zou mogen zijn, deel ik niet. Regelmatig is wat het slachtoffer naar voren brengt onmisbaar om tot een veroordeling te komen.

Betekenisvolle uitkomst van het strafproces

In deel 3 van het rapport gaat het FRA in op wat een betekenisvolle uitkomst van het strafproces voor slachtoffers moet zijn. Daarbij worden de volgende elementen onderscheiden: waarheidsvinding, veroordeling van de dader, straftoemeting, sanctietoepassing en schadevergoeding voor slachtoffers. Ten aanzien hiervan komt het FRA tot een viertal aanbevelingen.

Als eerste bepleit het FRA het toepassen van op gedragsverandering gerichte sancties. Ten tweede bepleit het FRA het toekennen van schadevergoeding aan slachtoffers als onderdeel van het strafproces. In aanvulling hierop bepleit het FRA schadevergoeding door de overheid als vangnet en ten vierde deskundigheidsbevordering van professionals ten aanzien van de rechten en belangen van slachtoffers. Ik onderschrijf hetgeen het FRA bepleit in deze vier aanbevelingen en hieraan wordt uitvoering gegeven in het door mij gevoerde beleid.

Slachtoffers van partnergeweld

In deel 4 van de rapportage heeft het FRA bijzondere aandacht voor vrouwen die slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld. Geconstateerd wordt dat slachtoffers van huiselijk geweld in de zeven landen van het veldonderzoek nog onvoldoende worden beschermd en geholpen door politie, justitie en de zorg en dat programma's nodig zijn om slachtoffers van huiselijk geweld beter te herkennen en te helpen. Het FRA constateert dat het aantal interviews met slachtoffers van huiselijk geweld te klein is om de uitkomsten te veralgemeniseren, maar bevestigen de uitkomsten van een eerder, veel uitgebreider onderzoek naar huiselijk geweld dat het FRA in 2014 heeft gepubliceerd.

In april 2018 zijn de Minister van VWS, de VNG en ik gestart met het programma «Geweld hoort nergens thuis». Dit programma heeft als doel om huiselijk geweld en kindermishandeling eerder en beter in beeld krijgen en dit vervolgens te stoppen en duurzaam op te lossen. Deze aanpak krijgt vorm in de samenwerking tussen professionals en organisaties in de regio. De inzet van justitiepartijen heeft in nauwe afstemming met dit programma onder meer vorm gekregen in het kader van de ontwikkelagenda «Veiligheid Voorop!» van politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en stichting Veilig Thuis. De kern van deze aanpak is dat vanuit verschillende domeinen samen en in samenhang wordt gedaan wat nodig is om de veiligheid van slachtoffers zeker te stellen, de noodzakelijke zorg in te zetten om het geweld duurzaam te laten stoppen, daders op te sporen en te vervolgen en recidive te voorkomen. Deze werkwijze sluit aan bij de aanbevelingen die het FRA doet in zijn vierde deelrapport. Uw Kamer wordt twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van het programma.

Tot besluit

De vier rapporten waarin de uitkomsten van de evaluatie zijn vervat, bieden een betekenisvolle reflectie op de positie van slachtoffers van geweldsmisdrijven in lidstaten van de Europese Unie vanuit het gezichtspunt van de grondrechten. Behoudens enkele, hiervoor gemarkeerde punten, waar wij een andere keuze maken, zijn de aanbevelingen

vooral een ondersteuning van het gevoerde beleid waarmee inhoud wordt gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord dat de positie van het slachtoffer een speerpunt blijft.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker