

Slachtoffers van misdrijven en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Sancties 2015/28

1. Inleiding

Het is alweer een tijdje geleden dat slachtoffers van misdrijven zijn ontdekt als personen met wie rekening moet worden gehouden binnen de strafrechtspleging.

De geschiedenis van dit onderwerp heeft hier niet uitvoerig te worden weergegeven. Kort gezegd komt het erop neer dat lange tijd een delict werd gezien als een vergrijp tegen de publieke orde. Een misdrijf was eerst en vooral een aantasting van het gezag van de staat. In die visie is het logisch om de strafrechtelijke reactie op dat voorval in te richten als een procedure waarin een conflict tussen de (vermoedelijke) dader en de vervolgende overheid centraal staat. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat het slachtoffer binnen die procedure geen enkele rol speelde. Maar het was een dienende rol. Het slachtoffer had altijd een afgeleide hoedanigheid. Hij was aangever, getuige, en soms op een erg bescheiden wijze 'beledigde partij'.² Dat beeld veranderde aanzienlijk vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw. In die periode brak het besef door dat een delict weliswaar op goede gronden als publiekrechtelijk van aard wordt beschouwd,³ maar toch eigenlijk ook primair een schending inhoudt van de mensenrechten van het slachtoffer. Dan is het ook meer vanzelfsprekend om dat slachtoffer directer te betrekken bij de juridische afwikkeling van het misdrijf.

Dat is vervolgens in een aantal stappen gebeurd. We kregen de richtlijnen-De Beaufort (omtrent slachtoffers van zedendelicten) en daarna de richtlijnen-Vaillant. Die bevatten aanwijzingen hoe de politie en justitie gedurende het voorbereidend onderzoek op een fatsoenlijke wijze met slachtoffers moeten omgaan. Vervolgens kwam de wet-Terwee (1992/1995), waarin het onderzoek ter terechtzitting een ruimhartiger positie aan slachtoffers ging bieden. Maar dat was, zelfs in Europees perspectief, nog niet genoeg.⁴ Daarom werd in 2011 een nieuwe wetwijziging ingevoerd om het Nederlandse regiem in overeenstemming te brengen met de vigerende internationale normen.⁵ Hoewel we nadien nog scherpere Europese regels op dit terrein hebben gekregen,⁶ kan volgens mij worden gezegd dat 'we' inmiddels de slachtoffers in grote lijnen – en in ieder geval op papier – een rechtspositie hebben verschaft die getuigt van een zekere mate van beschaving.

Ik zeg met nadruk: in grote lijnen en op papier. De 'law in action' gaat het bestek van deze bijdrage te buiten.⁷ Wat betreft de grote lijnen stel ik vast dat gedurende de afgelopen decennia veel verbeterd is in de fasen van het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter

1 Prof. dr. M.S. Groenhuijsen is hoogleraar aan Tilburg University en INTERVICT; hij is voorzitter van de World Society of Victimology.

2 Zie F.F. Langemeijer, *Het slachtoffer en het strafproces*, 2e druk, Deventer: Kluwer 2010.

3 Zie mijn opstel 'Het publiekrechtelijke karakter van het materiële strafrecht', in J.P. Balkema e.a. (red.), *Gedenkboek honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 103-123.

4 Hoewel ook in die jaren al vast stond dat Nederland het in vergelijking met andere landen behoorlijk 'goed' deed. Zie M.E.I. Brienens & E.H. Hoegen, *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems. The Implementation of Recommendation (85)11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure*, diss. Tilburg, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2000.

5 De wet versterking rechtspositie slachtoffers, van 17 december 2009, *Stb.* 1 (*Kamerstukken II 2007/08*, 30143).

6 De Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, *PbEU 2012*, L 315/57.

7 Zie daarover onder andere mijn bijdrage 'Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht', *DD 2008/10*, p. 121-145.

terecht zitting. Wonderlijk genoeg is het traject daarna vrijwel een onontgonnen gebied gebleven. Dat wil zeggen: tot voor kort. Want de afgelopen jaren hebben de beroepsgroepen die zich met de strafrechtspleging bezighouden beseft dat de executiefase ten onrechte buiten beeld is gebleven. Een weerslag daarvan is te vinden in het visiedocument *Recht doen aan slachtoffers* dat in 2013 door het Ministerie van Veiligheid en Justitie is gepubliceerd⁸ en waarin onder andere wordt ingegaan op het project ‘slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging’.

Ook de recente wijziging van de Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming⁹ moet mede in het licht van dit besef gezien worden. In deze bijdrage zal ik ingaan op de veranderde rol van slachtoffers onder het regiem van de nieuwe wet. Eerst zal ik echter enkele opmerkingen maken over de manier waarop in de afgelopen jaren met dit onderwerp is omgegaan, zonder welke de wijziging niet goed kan worden geduid.

2. Context

In het Kaderbesluit van de Europese Unie uit 2001 omtrent minimumrechten voor slachtoffers werd in artikel 4, derde lid het volgende vastgelegd: “Member States shall take the necessary measures to ensure that, at least in cases where there might be danger to the victims, when the person prosecuted or sentenced for an offence is released, a decision may be taken to notify the victim if necessary.” Zuiniger kan het haast niet. Let op alle ‘qualifiers’. Er moet in beginsel sprake zijn van gevallen waarin er sprake is van gevaar voor slachtoffers. Een beslissing om dan informatie te verstrekken kán – niet: moet – dan worden genomen. Dat zal gebeuren als dat noodzakelijk is. Terugkijkend op die nog relatief recente periode kan ik niet anders dan dit als een schamel regiem aanmerken. Omdat ik zelf bij de onderhandelingen was betrokken die tot het genoemde EU-Kaderbesluit hebben geleid, weet ik dat zelfs dit karige voorschrift door de toenmalige Nederlandse regering niet warmhartig werd ontvangen. En dat dit zuinige voorschrift in de praktijk niet ruimhartig werd toegepast. In feite zelfs met enige tegenzin.¹⁰ Eerlijk is eerlijk: natuurlijk had men goede redenen om op dit punt voorzichtig te zijn. De gedachte achter de terughoudendheid was dat de executie van de vrijheidsstraf in het teken moet staan van een goede terugkeer van de dader in de samenleving. Die resocialisatie is inderdaad onbetwistbaar belangrijk. Ik sta daar uiteraard volledig achter. En het is ook best begrijpelijk dat de overheid vreesde dat informatieverstrekking omtrent invrijheidstelling tot onrust zou kunnen leiden die aan dat belangrijke oogmerk afbreuk zou kunnen doen. En toch: dat is slechts één kant van het verhaal.

Teneinde de situatie goed te begrijpen signaleer ik voorts dat Meijer in haar dissertatie optekende dat de zogenoemde selectiefunctaris – degene die in feite bepaalt waar de veroordeelde zijn straf zal ondergaan – bij het nemen van die beslissing geen enkele informatie heeft over het slachtoffer. Niets over diens woonplaats, niets over diens omstandigheden. Gewoon: niets. En dan hebben we het niet over vroeger, we spreken over het jaar 2012.¹¹ Het al genoemde visiedocument is wel een aanzet tot verbetering. Ik citeer – bewust enigszins uitvoerig – “Om daadwerkelijk te kunnen waarmaken wat we slachtoffers aan rechten

8 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Recht doen aan slachtoffers. Visiedocument*, Den Haag 2013.

9 *Kamerstukken II 2014/15, 33970*. De nieuwe wet treedt in werking per 1 juli 2015.

10 Dit is een interessant fenomeen, waarop ik al in diverse andere publicaties heb moeten wijzen. Ik heb zelden meegemaakt dat nieuwe rechten die verdachten beschermen in de praktijk door rechters of door het Ministerie van (destijds) Justitie werden bekritiseerd. Ten aanzien van slachtoffers ligt dit bepaald anders. Een goed (of in ieder geval tekenend) voorbeeld betreft de invoering van het spreekrecht voor slachtoffers in 2005.

11 Sonja Meijer, *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging*, diss. Tilburg, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

toekennen, is een verdere cultuuromslag nodig in het werkveld van justitie. (...) Waar de noodzaak voor deze cultuuromslag al heel duidelijk wordt, is de fase van tenuitvoerlegging van sancties. Veelal richt het beleid zich in deze fase op het informeren van slachtoffers over de invrijheidstelling van een veroordeelde. Bij sommige slachtoffers is echter niet alleen een behoefte om te worden geïnformeerd om onverwachte confrontatie met de dader te voorkomen. Er kan ook behoefte zijn aan bescherming en veiligheid. De bredere belangen van slachtoffers dienen dan ook te worden meegewogen bij de tenuitvoerlegging van straffen, bijvoorbeeld door het opleggen van een contact- of locatieverbod bij verlop. Het in 2012 gestarte project 'slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging' werkt dit verder uit. Zo ontwikkelt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor burgers goed te begrijpen algemene informatie over detentie en TBS en de verschillende soorten inrichtingen, regimes en procedures rond verlop en voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast beziet de reclassering of en zo ja hoe slachtoffers een sterkere positie in het advies van de reclassering aan de rechter kunnen krijgen en wordt een werkproces ingericht om bij toezicht door de reclassering in gevallen van een ernstig misdrijf, een verbinding te leggen tussen de toezichthouder en de casemanager van SHN die het slachtoffer of de nabestaanden bijstaat. Ook wordt met de uitvoering van het advies meer aandacht besteed aan het informeren van slachtoffers over het begin van detentie en voorlopige hechtenis."¹²

Wat betreft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming blijkt uit onderzoek dat de evaluatie van haar rechtsprekende taken overwegend positief is: "Het algemene beeld is dat de verschillende beroepscommissies van de RSJ op een goede wijze invulling geven aan de taken die aan de RSJ zijn opgedragen."¹³ Aan het eind van de dag wordt daaraan wel als kanttekening toegevoegd: "De RSJ wordt door sommigen gezien als een organisatie die te eenzijdig opkomt voor de belangen van gedetineerden en te weinig rekening houdt met slachtoffers van misdrijven en opvattingen die breed in de samenleving leven."¹⁴

3. De nieuwe wet

Zoals bekend leidt de wet tot drie veranderingen. Voor ons onderwerp gaat het alleen om het toevoegen in een drietal wetten van de toetsingsgrond dat "de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving" uitdrukkelijk dient te worden meegewogen.¹⁵

Hoewel de nieuwe wet uiteindelijk als hamerstuk door de Eerste Kamer is aanvaard (op 31 maart 2015), is er van verschillende kanten kritiek gekomen op de inhoud ervan. De belangrijkste bezwaren zijn, denk ik, ten eerste dat de genoemde 'nieuwe' belangen al lang in de praktijk werden meegewogen; en ten tweede de vrees dat als gevolg van de wijziging een onevenredig groot belang zou kunnen worden toegekend aan het slachtoffer in verhou-

12 Ministerie van Veiligheid en Justitie, a.w. p. 23. Op p. 32 wordt in het hoofdstuk 'Maatregelen' nog toegevoegd: "Verbeterproject 'meewegen belangen in de fase van de tenuitvoerlegging'. Dit project is onder meer gericht op het meewegen van het belang van slachtoffers of nabestaanden bij verlobbewegingen van veroordeelden, en het vaker opleggen van een locatieverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling."

13 Bram van Dijk, Rob Lievaart, Oberon Nauta, Jolien Terpstra, *Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, Amsterdam: DSP-groep BV 2010, p. 36.

14 Van Dijk e.a., a.w. p. 68.

15 De andere, hier dus niet besproken, veranderingen betreffen de scheiding tussen de adviserende en de rechtsprekende functies van de RSJ en het invoeren van het rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet. De wetten waarin de nieuwe toetsingsgrond een plek krijgt zijn de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

ding met de legitieme positie van de gedetineerde.¹⁶ De toenmalige staatssecretaris Teeven pareerde die kritiek door te schrijven dat het wetsvoorstel 'een explicitering' doorvoert van gronden die inderdaad al worden meegewogen en moet leiden tot 'een meer systematische en transparante wijze' van werken, omdat er onder de nieuwe wet reden is om het slachtofferperspectief in de motivering van de beslissing te verwerken. Hij gaf overigens uitdrukkelijk toe dat er geen gevallen bekend zijn waarin slachtofferbelangen onvoldoende zijn meegewogen.

Zelf ben ik nogal gevoelig voor het bezwaar dat de wijziging overbodig zou zijn. Waarom een nieuwe wet maken voor een probleem dat niet bestaat? Collega's hoogleraren strafrecht en ik hebben daar vanuit wetenschappelijk oogpunt met grote regelmaat kritiek op gehad en dat ligt dus wel zwaar op de maag. Niettemin twee punten van nadere overweging.

Ten eerste ben ik er niet helemaal van overtuigd dat belangen van slachtoffers altijd zijn en worden meegewogen in alle beslissingen waarover we het nu hebben. Ik noemde al het voorbeeld uit de dissertatie van Meijer, waaruit blijkt dat de selectiefunctionaris niet eens weet heeft van de omstandigheden van het slachtoffer. Ik zal geen moment beweren dat de betrokken instanties tot voor kort lichtvaardig voorbij zijn gegaan aan gerechtvaardigde verlangens van slachtoffers, maar het is wel zo dat er geen mechanisme was om hen dat gezichtspunt als vast onderdeel van het werken in te scherpen. Dat gebeurt nu wel en wat dat betreft steun ik de geciteerde opmerking van Teeven dat dit een meer systematische en transparante gang van zaken bevordert.

Daarnaast, dus ten tweede, heeft de wetswijziging naar mijn oordeel een positief te waarderen symbolische waarde. Toegegeven, waarschijnlijk hebben de RSJ en de overige betrokken instanties echt wel oog gehad voor letterlijk 'alle' in aanmerking komende belangen. Maar het heeft in het huidige tijdsgewricht wel degelijk toegevoegde waarde om de onmiskenbaar belangrijke van die waarden ook uitdrukkelijk te noemen. Zelf heb ik daarin ook een van de meest wezenlijke voordelen gezien van de Wet versterking positie van slachtoffers uit 2011. Het enkele feit dat er sedertdien een apart deel van het Wetboek van Strafvordering bestaat dat aan de positie van slachtoffers is gewijd – los van een afgeleide hoedanigheid als die van aangever, getuige, klager of benadeelde partij met een vordering tot schadevergoeding – heeft een positieve symbolische waarde. Artikel 51a Sv bepaalt thans dat de officier van justitie zorg draagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer. In gelijke zin houdt artikel 288a Sv in dat de voorzitter van de rechtbank toeziet op een correcte bejegening van het slachtoffer of de nabestaande. Ik heb dergelijke bepalingen eerder aangemerkt als bakens van beschaving.¹⁷ De waarde van die wetsartikelen wordt in geen enkele zin verminderd door de tegenwerping dat de inhoud daarvan reeds in aanmerkelijke mate overeenstemde met de voordien bestaande praktijk.

Dan het punt van de mogelijke onevenredige aandacht voor slachtofferbelangen. Kunnen de belangen van gedetineerden niet ondersneeuwen in het huidige klimaat van slachtoffergeknuffel? Opnieuw: ook dit is geen onredelijke gedachte. Want inderdaad worden de slachtoffers tegenwoordig te pas en te onpas door politici of door commercieel belangheb-

16 Zo heeft de Nederlandse Orde van Advocaten het wetsvoorstel ontraden omdat het overbodig zou zijn en het risico dreigt dat slachtofferbelangen 'onevenredig veel waarde' krijgen; de RSJ zelf meldde dat het wetsvoorstel 'weinig toegevoegde waarde heeft', omdat de belangen van slachtoffers en nabestaanden al werden/worden meegewogen in de vigerende toetsingsgrond 'alle in aanmerking komende belangen'; en de Raad van State gaf zelfs een negatief advies omdat de wijziging 'onnodig' zou zijn.

17 Zie voetnoot 7 hierboven.

benden ingeroepen om steeds repressiever strafrecht te bepleiten.¹⁸ Het behoeft nauwelijks betoog dat dit een slechte ontwikkeling zou zijn. Zoals ik mij altijd heb verzet tegen vormen van slachtofferemancipatie die het recht op een eerlijk proces voor verdachten kunnen aantasten, zo is het precies zo evident dat in de executiefase geen innovaties ten behoeve van slachtoffers dienen te worden geïntroduceerd die een dienstige resocialisatie van de veroordeelde in de weg staan. Maar ligt zoiets echt in de lijn der verwachting? In de inleiding van dit betoog noemde ik de enige voorbeelden van vroege regelgeving op ons terrein: de richtlijnen De Beaufort en Vaillant. In essentie komen die erop neer dat politie en justitie bij het nemen van beslissingen rekening moeten houden met de belangen van slachtoffers. Dat criterium, die maatstaf of opdracht, lijkt nogal erg op de inhoud van de nieuwe toetsingsgrond voor de RSJ.¹⁹ Hebben de genoemde richtlijnen uit de jaren '80 van de vorige eeuw tot gevolg gehad dat de slachtofferbelangen gingen overheersen bij het nemen van politieke en justitiële beslissingen? Ik durf te beweren: allerm minst. Politie en het OM zijn zich altijd goed bewust gebleven van hun kerntaak, die mede omvat het bewaken van de rechtspositie van de verdachte. Er lijkt mij geen enkele reden om te veronderstellen dat de RSJ en de aan haar toezicht (rechtspraak) onderworpen organen op een andere wijze met hun verantwoordelijkheden zullen omgaan.

Er is een laatste kwestie die ik onder de aandacht wil brengen. Het betreft de vormgeving van de nieuwe regeling. De autoriteiten zullen volgens de gewijzigde wet voortaan bij het nemen van beslissingen rekening moeten houden met redelijke belangen van slachtoffers. Nergens staat dat de slachtoffers uitdrukkelijk om hun mening moet worden gevraagd. Nergens is bepaald dat een beslissing niet kan worden genomen als een slachtoffer of nabestaande er anders tegenaan kijkt. Dat is geen detail; het is wezenlijk van belang. In het voorbereidend onderzoek en in het onderzoek ter terechtzitting kennen we geen vetorechten voor slachtoffers.²⁰ In de executiefase dient dat ook zo te zijn. Het zou strafvorderlijk bijvoorbeeld onjuist zijn als een VI-beslissing afhankelijk wordt gemaakt van instemming door het slachtoffer – een systeem dat in sommige andere landen in verschillende varianten wel degelijk bestaat. Wat dat betreft is het volgens mij beter om een vorm van indirecte vertegenwoordiging te scheppen. Neem bijvoorbeeld in de beslissende instanties waar mogelijk een vertegenwoordiger op met een professionele achtergrond in de slachtofferzorg. Dan wordt zichtbaar gewaarborgd dat dit perspectief steeds wordt meegewogen, zonder dat het gevaar dreigt – of zelfs maar de schijn wordt gewekt – dat slachtofferbelangen te sterk gaan overheersen.

4. Afronding en conclusie

Slachtoffers van misdrijven hebben gedurende de afgelopen decennia een sterkere positie gekregen binnen de strafrechtelijke keten. Eerst is aandacht besteed aan de bejegening van deze getroffen en in de fase van het voorbereidend onderzoek. Vervolgens zijn er wettelijke regelingen gekomen die ook het onderzoek ter terechtzitting hebben aangepast aan de nieuwe inzichten. Merkwaardig genoeg is de executiefase tot voor kort in dit opzicht buiten beeld gebleven. Dat is nu aan het veranderen. Het zogenoemde 'Informatiepunt Dientieverloop' speelt hier een belangrijke rol; en ook in het kader van de verlofregeling TBS

18 Ik heb hier voorbeelden van gegeven in mijn artikel 'Deetman, Samson, Korver en Brenninkmeijer: Umwertung der Werte', *DD* 2013/1, p. 1-12.

19 Ook in het wetsvoorstel betreffende langdurig toezicht (*Kamerstukken II*, 33816) vormen slachtofferbelangen een wezenlijke grond voor toepassing en vormgeving van sanctionering.

20 Misschien zou je de klacht bij klachtdelicten als zodanig kunnen aanmerken. Maar zo'n vetorecht werkt alleen in het voordeel van de verdachte.

wordt er een slachtofferonderzoek uitgevoerd. Het lijkt mij niet meer dan logisch dat er bij het afbouwen van vrijheidsbenemende sancties ook rekening wordt gehouden met legitieme belangen van de slachtoffers. Dat kan met name in het kader van de vaak genoemde voorbeelden van het vaststellen van bijzondere voorwaarden waarbij bescherming van de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van slachtoffers een rol spelen.

Naar mijn oordeel zijn dit ontwikkelingen die aansluiten bij een coherente visie op het systeem van strafvordering. Hetzelfde geldt voor de hier besproken nieuwe Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Natuurlijk kan niemand voorspellen hoe de nieuwe toetsingsgrond in de praktijk zal worden toegepast. Maar het is wel evident dat de duidelijker normen in het verlengde liggen van bepalingen als artikel 51a Sv en artikel 288a Sv. Die voorschriften hebben bij mijn weten niet tot noemenswaardige problemen geleid. Hebben ze wezenlijke voordelen gebracht? Hier blijft oog voor de nuance geboden. Het zou naïef zijn om te menen dat de wettelijke voorschriften hebben geleid tot een andere rolopvatting van de aangesproken autoriteiten. Waarschijnlijk zou dat tot op zekere hoogte zelfs ook ongewenst zijn. Niettemin onderstrepen de nieuwe normen wat eigenlijk normaal zou moeten zijn, maar het lange tijd kennelijk niet was. Precies hetzelfde geldt voor de thans expliciet gemaakte toetsingsgrond voor de RSJ. Er gaat een positieve symbolische werking van uit en voor de dagelijkse praktijk zullen de beslissers zichtbaar rekenschap moeten afleggen voor het meewegen van een belang dat niet meer weg te denken is uit de hedendaagse strafrechtspleging.