

Vergaderjaar 2022–2023

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2022

Het afgelopen decennium is een aantal slachtofferrechten geïntroduceerd in ons strafbestel. Dat is van groot belang, want slachtofferschap heeft vaak een grote en soms een blijvende impact op het leven van slachtoffers en nabestaanden. Wij hechten eraan dat deze slachtofferrechten worden geborgd, ook als een zaak wordt afgedaan met een OM-strafbeschikking. Zowel door uw Kamer als door de Nationale ombudsman zijn zorgen geuit over de wijze waarop slachtoffers een rol spelen in deze procedure. Deze zorgen hebben wij met het College van procureurs-generaal (hierna: het College) besproken, die naar aanleiding daarvan een dossieronderzoek hebben uitgevoerd. Middels deze brief wordt uw Kamer daar nader over geïnformeerd. Bijgevoegd is een afschrift van de brief die wij vandaag aan de Nationale ombudsman hebben gestuurd naar aanleiding van zijn vragen over de OM-strafbeschikking.

De (toepassing van de) OM-strafbeschikking

Bij een OM-strafbeschikking kan door de officier van justitie een sanctie worden opgelegd zonder tussenkomst van de rechter. Dit kan aan de orde zijn bij een overtreding of een misdrijf waarvoor maximaal 6 jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd. Naast deze wettelijke inkadering heeft het Openbaar Ministerie (hierna: OM) beleidsmatig invulling gegeven aan deze bevoegdheid, onder andere in de Aanwijzing OM-strafbeschikking.¹ In deze Aanwijzing zijn onder meer contra-indicaties opgenomen. Dat zijn indicaties of omstandigheden die, indien aanwezig bij een zaak, pleiten tegen het opleggen van de strafbeschikking als wijze van afdoening voor die zaak. Een voorbeeld van een contra-indicatie is als het gaat om ernstige spreekwaardige feiten, zoals een verkeersongeval met de dood of ernstig lichamelijk letsel tot gevolg,

¹ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003).

waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken.

Bij de keuze tot de wijze van afdoening (bijvoorbeeld strafbeschikking of dagvaarden) houdt de officier van justitie rekening met de belangen van slachtoffers, de ernst van het misdrijf en de persoon van de verdachte.

Dossieronderzoek OM

Op 2 mei 2022 verscheen in de Trouw een artikel waarin stond dat het OM strafbeschikkingen oplegt voor zware mishandeling en aanranding, terwijl dit wettelijk gezien niet is toegestaan. Daarnaast zouden er strafbeschikkingen worden opgelegd voor andere ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, wat sinds 1 maart 2021 volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking niet de bedoeling is. Bij de berichtgeving over de OM-strafbeschikking baseerde Trouw haar conclusie op een door het OM verstrekte lijst met in de afgelopen jaren (2017–2021) opgelegde strafbeschikkingen. Ook Slachtofferhulp Nederland heeft de Minister voor Rechtsbescherming erop gewezen dat het OM zaken in strijd met de in de Aanwijzing OM-strafbeschikking opgenomen contra-indicaties zou hebben afgedaan met een OM-strafbeschikking.²

Wij wensen te benadrukken dat het vanzelfsprekend niet de bedoeling is dat het OM bij het opleggen van een strafbeschikking in strijd met het wettelijk kader of de Aanwijzing OM-strafbeschikking handelt. Naar aanleiding van deze berichten heeft het Wetenschappelijk Bureau van het OM dossieronderzoek verricht om te toetsen of en in hoeverre dat toch het geval is geweest.³ Uit de lijst met zeden- en geweldsmisdrijven die aan Trouw is verstrekt, zijn alle (66) dossiers bekeken van zaken met een strafbeschikking voor misdrijven waarbij het strafmaximum mogelijk hoger dan zes jaar was. Uit het onderzoek blijkt dat in de periode 2017–2021 in 47 van de 66 dossiers in strijd met de wet een OM-strafbeschikking was opgelegd. In de onderzochte periode waar deze dossiers uit kwamen (2017–2021) legde het OM in totaal circa 160.000 strafbeschikkingen op. Het gaat daarmee om circa tien strafbeschikkingen per jaar die in strijd met de wet zijn opgelegd van de circa in totaal 32.000 strafbeschikkingen die per jaar worden opgelegd. Uit het onderzoek naar de zaken die door Slachtofferhulp Nederland naar voren waren gebracht, blijkt dat in het merendeel van die zaken geen strafbeschikking is uitgevaardigd maar de verdachte is gedagvaard, het feit (voorwaardelijk) is geseponeerd of nog geen afdoeningsbeslissing is genomen. Bij de zaken waarin wel een strafbeschikking is opgelegd delen de onderzoekers het oordeel van de officier van justitie dat het opleggen van een strafbeschikking aanvaardbaar is geweest. De procureur-generaal van de Hoge Raad heeft recent onderzocht in hoeverre de OM-strafbeschikking in algemene zin conform de wet door het OM is opgelegd. Dit onderzoek is met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 29 279, nr. 743).⁴

² Deze contra-indicatie luidt: ernstige spreekrechtwaardige feiten waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken. Zie verder Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003).

³ Zie Bijlage voor de uitkomsten van het dossieronderzoek.

⁴ PG Hoge Raad spreekt over «bedrijfsongevallen»: «Uit het dossieronderzoek blijkt dat het parket CVOM zich in alle gevallen aan de wettelijke begrenzing (van art. 257a lid 1 Sv) heeft gehouden. Hetzelfde geldt voor de ZSM-werkstroom in de pre-Corona periode. Het is echter misgegaan in 2 van de 350 dossiers die zijn bestudeerd in de ZSM-werkstroom in de Corona periode. PGHR 2022: Buiten de rechter om. P.57.

Dat het OM zich niet aan de wet houdt, en daarmee onder meer rechten van slachtoffers niet goed borgt, is niet hoe het moet. Wij hechten er aan te benadrukken dat iedereen zich aan de wet moet houden, in het bijzonder het OM. Daarnaast geldt dat een goede borging van de positie van het slachtoffer van groot belang is. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft de conclusies van het onderzoek op 28 september jl. met het College besproken.

Hoewel het om relatief geringe aantallen gaat, neemt het College de uitkomsten van dit onderzoek zeer serieus. Voor individuele slachtoffers die mogelijk op een terechtzitting hadden gehoopt, maakt het uiteraard niet uit dat hun zaak mogelijk een uitzondering is. Om dit in de toekomst te voorkomen, neemt het OM een aantal maatregelen. Begin 2023 is in alle betreffende richtlijnen voor strafvordering verduidelijkt dat het opleggen van een strafbeschikking niet mogelijk is voor bepaalde delicten. De betreffende aanwijzingen en richtlijnen worden naar aanleiding van de uitkomsten van het dossieronderzoek binnen het OM extra onder de aandacht gebracht van de officieren van justitie. Over een jaar zal het College nogmaals een onderzoek uit laten voeren, om te bezien of de genomen maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Daarnaast kijkt het OM ook naar hoe deze zaken in de toekomst beter in beeld kunnen worden gebracht om te kunnen bezien of de strafbeschikking conform de wet en interne richtlijnen wordt opgelegd.

Spreekrecht bij strafbeschikking

Uw Kamer heeft verschillende keren aandacht gevraagd voor slachtoffers bij afdoening met een OM-strafbeschikking.⁵ Op 8 juni jl. heeft uw Kamer zich middels twee moties van het lid Mutluer (PvdA) uitgesproken over de mogelijkheid voor slachtoffers zich mondeling uit te laten in de procedure van de OM-strafbeschikking.⁶ Beide moties zijn aangehouden in afwachting van het gesprek van de Minister voor Rechtsbescherming met het College.

Het College heeft tijdens het gesprek van 5 oktober jl. met de Minister voor Rechtsbescherming nogmaals benadrukt dat de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking in lijn moet zijn met de wet en het beleid van het OM en dat zij erop aanspreekbaar is wanneer dit niet het geval is. Het OM heeft in aanloop naar het gesprek laten weten dat de keuze om de contra-indicatie te beperken tot ernstige spreekrechtwaardige feiten is gemaakt omdat het verruimen van voornoemde contra-indicatie tot alle spreekrechtwaardige delicten zal leiden tot het vaker dagvaarden. Dit zou betekenen dat het langer duurt voordat zaken worden afgedaan. Dit is niet in het belang van het slachtoffer.

Daarnaast is in het gesprek aan bod gekomen dat een van de rechten van slachtoffers, volgend uit de EU Richtlijn minimumnormen slachtoffers van strafbare feiten⁷, is dat hij of zij in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren. Conform overweging 41 uit de Richtlijn moet het recht van het slachtoffer om te worden gehoord, worden geacht te zijn verleend indien hem wordt toegestaan schriftelijke verklaringen of toelichtingen te verstrekken. Het College heeft aangegeven dat slachtoffers voortaan bij afdoening via een

⁵ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 3524 en 730.

⁶ Kamerstuk 33 552, nrs. 92 en 93.

⁷ Artikel 10 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad luidt: De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren. Wanneer een kindslachtoffer gehoord moet worden, moeten de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind op passende wijze in aanmerking worden genomen.

OM-straftbeskikking expliciet zullen worden gewezen op de mogelijkheid tot het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring. Het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring maakt nu nog geen onderdeel uit van het wensenformulier voor slachtoffers, dat aan slachtoffers wordt toegestuurd. Deze optie zal daar expliciet in worden opgenomen. In verband met aanpassing van het ICT-systeem streeft het OM ernaar dit voor het najaar van 2023 te hebben gerealiseerd. Het OM kijkt vooruitlopend daarop hoe het bij afdoening middels een strafbeskikking de mogelijkheid tot het indienen van een schriftelijke verklaring nu al actief onder de aandacht van slachtoffers kan brengen. Daarnaast is Slachtofferhulp Nederland gevraagd om slachtoffers die zij bijstaan in de tussentijd al actief te wijzen op deze mogelijkheid.

Wij zijn ons ervan bewust dat een schriftelijke verklaring niet hetzelfde is als het uitoefenen van spreekrecht, zoals de aangehouden moties behelzen. Spreekrecht voor slachtoffers is echter op grond van artikel 51e lid 1 en 2 van het Wetboek van Strafvordering uitdrukkelijk gekoppeld aan een terechtzitting en ontstaat pas na dagvaarden. In de wet is niet voorzien in het spreken van een slachtoffer tijdens het gesprek van het OM met de verdachte (het zgn. OM-hoorgesprek) in het kader van het opleggen van een OM-straftbeskikking. Zoals de Minister voor Rechtsbescherming tijdens het Commissiedebat van 1 juni jl. (Kamerstuk 33 552, nr. 101)) heeft aangegeven, verhoudt het spreken van slachtoffers zich ook slecht tot de aard van de OM-straftbeskikking. Deze afdoeningsmogelijkheid is onder andere in het leven geroepen voor het afdoen van veelvoorkomende criminaliteit en op die manier het ontlasten van de rechtspraak. Om die reden kan en mag de strafbeskikking alleen onder strikte voorwaarden worden toegepast. Deze voorwaarden dienen strikt te worden nageleefd. Hierdoor is ook sprake van een snellere procedure, waar ook slachtoffers belang bij kunnen hebben. Het spreken van slachtoffers tijdens de procedure van de OM-straftbeskikking zal leiden tot verzwaring van de procedure wat afbreuk zal doen aan de snelheid ervan. Met verzwaring van de procedure zullen ook de doorlooptijden oplopen en wordt tevens beslag gelegd op de schaarse zittingscapaciteit. Dat neemt niet weg dat wij het wel van belang achten dat slachtoffers zich ook bij afdoening via een strafbeskikking voldoende gehoord voelen. Het voorstel van het OM om slachtoffers voortaan bij een dergelijke afdoening expliciet te wijzen op de mogelijkheid van een schriftelijke verklaring, achten wij een adequate wijze om de positie van het slachtoffer te borgen zonder afbreuk te doen aan de aard van de strafbeskikking.

Ten slotte

Wij hebben gezamenlijk een verantwoordelijkheid voor een adequate werking van het rechtsbestel. Dat betekent dat wij hechten aan de belangen en rechten van slachtoffers, de positie van verdachten, en het draagkrachtvermogen van de strafrechtketen.

In ons beleid dienen wij ons van al deze aspecten rekenschap te geven. Het borgen van de positie van het slachtoffer in het strafproces is daarbij een zeer belangrijk aspect, wat nooit uit het oog mag worden verloren. Daar staan wij voor, en dat zullen we blijven doen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius