

Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure²

DD 2022/21

In deze bijdrage demonstreren wij dat bij de afdoening van bepaalde spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure het spreekrecht van artikel 51e Sv niet wettelijk wordt gewaarborgd. Wij betogen aan de hand van inzichten uit de victimologie, de door de Nederlandse wetgever genoemde doelen van het spreekrecht en (de ratio van) het hoorrecht van de Europese richtlijn slachtofferrechten dat slachtoffers de gelegenheid zouden moeten krijgen om hun spreekrecht uit te oefenen in de strafbeschikkingsprocedure wanneer zij dat wensen. Wij reiken daartoe twee mogelijke oplossingen aan.

1 Inleiding

Slachtoffers³ van bepaalde misdrijven hebben ingevolge artikel 51e Sv spreekrecht. Doorgaans kan het spreekrecht tijdens een openbare terechtzitting worden uitgeoefend. Er zijn evenwel spreekrechtwaardige misdrijven die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan.⁴ Deze buitengerechtelijke afdoening vindt buiten de openbaarheid plaats, en tegenwoordig in afwezigheid van het slachtoffer. Daardoor kunnen slachtoffers hun stem alleen via een schriftelijke slachtofferverklaring laten horen, waarbij zij er niet op kunnen toezien hoe tijdens de strafbeschikkingsprocedure met deze verklaring wordt omgegaan. Uitoefening van het mondelinge spreekrecht is niet mogelijk. De keuze voor de afdoeningswijze van bepaalde spreekrechtwaardige misdrijven bepaalt derhalve of het slachtoffer diens spreekrecht kan uitoefenen. Daarmee bepaalt de officier van justitie in deze gevallen of het slachtoffer een wettelijk recht kan effectueren.

Dit roept de vraag op of het spreekrecht van slachtoffers wettelijk wordt gewaarborgd ingeval afdoening van bepaalde spreekrechtwaardige delicten plaatsvindt via de strafbeschikkingsprocedure, alsmede de vraag in hoeverre bij een dergelijke afdoening aan de regeling en de ratio van het hoorrecht van artikel 10 EU richtlijn slachtofferrechten⁵ wordt voldaan. Deze vragen staan in deze bijdrage centraal. Onlangs berichtte de Nationale Ombudsman dat slachtofferbelangen onvoldoende worden gewaarborgd wanneer strafzaken met een strafbeschikking worden afgedaan, onder meer omdat het spreekrecht dan niet kan worden uitgeoefend.⁶ Tegelijkertijd wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de strafbeschikkingsprocedure vanwege de oplopende zittingsvoorraad, die mede in de hand wordt gewerkt door de coronapandemie.⁷ In reactie op de Nationale Ombudsman bevestigt

1 Mr. A.J. Hommes is als promovenda verbonden aan het onderzoekscluster *Empirical Research into Institutions for conflict resolution (ERI)* alsmede het *Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht*. Prof. mr. F.G.H. Kristen is als hoogleraar straf(proces)recht verbonden aan het *Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall)* alsmede aan het eerdergenoemde *Montaigne Centrum*.

2 Citeerwijze: A.J. Hommes & F.G.H. Kristen, 'Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure', DD 2022/21.

3 In deze bijdrage wordt voor de definitie van 'slachtoffer' aangesloten bij art. 51a lid 1 sub a Sv.

4 Art. 285, 300 lid 2, 306 sub 1, 308 en 318 Sr.

5 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb EU* 2012, L 315/57.

6 Brief van de Nationale Ombudsman van 16 december 2021, te vinden via <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/nationale-ombudsman-vraagt-justitie-meer-aandacht-voor-slachtoffers-bij>.

7 Zie o.m. *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, nr. 614, p. 1-2, 5-7.

het OM dat zoveel mogelijk strafzaken via een strafbeschikking worden afgedaan, tenzij er contra-indicaties zijn die wijzen op een andere afdoeningswijze.⁸ Bij spreekrechtwaardige delicten bestaan doorgaans dergelijke contra-indicaties, maar in de praktijk worden ook deze delicten via de strafbeschikkingsprocedure afgedaan (zie hierna par. 2). De minister van Justitie en Veiligheid gaat in haar reactie niet in op de afwezigheid van het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek en de gevolgen daarvan voor het kunnen uitoefenen van bepaalde slachtofferrechten, waaronder het spreekrecht.⁹

Bovenstaande vragen hebben wij onderzocht met gebruikmaking van met name de klassiek juridische onderzoeksmethode. We bespreken de wettelijke regeling van het spreekrecht aan de hand van een onderzoek van de tekst van de wettelijke regeling, Kamerstukken en literatuur. Aangezien Nederland op adequate wijze uitvoering moet geven aan de EU richtlijn slachtofferrechten, zal tevens het hoorrecht van artikel 10 richtlijn slachtofferrechten worden geanalyseerd. Hierbij maken we gebruik van de interpretatiemethoden van het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹⁰ Voorts hebben wij met zeven ter zake deskundigen gesproken om zo beter zicht op de rechtspraktijk te krijgen. Voor dit beperkt exploratief kwalitatief empirisch onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met gestandaardiseerde open vragen.¹¹ Wij hebben gesproken met twee officieren van justitie en een adjunct-officier van justitie van twee verschillende arrondissementsparketten,¹² alsmede met vier belangenbehartigers van slachtoffers, te weten juridisch beleidsadviseur bij Slachtofferhulp Nederland mr. R.P. Fontijne en drie slachtofferadvocaten: mr. A. van Kernebeek (Ketting Strafadvocatuur), mr. M.P. de Klerk (Haagrecht Advocaten) en mr. R. Korver (Richard Korver Advocaten). Inzichten van deze respondenten zijn verwerkt in deze bijdrage. Wij schetsen eerst de huidige wettelijke regeling en praktijk inzake de strafbeschikkingsprocedure en het spreekrecht (par. 2). Wij beperken ons daarbij tot de strafbeschikkingsprocedure als zodanig en gaan niet in op de toepassing van de strafbeschikking in de ZSM-werkwijze. Hoewel het merendeel van de strafbeschikkingen via de ZSM-werkwijze wordt opgelegd, wijkt deze werkwijze af van de reguliere strafbeschikkingsprocedure, omdat in de ZSM-werkwijze snelheid voorop staat en de rechten van slachtoffers beter zijn gewaarborgd vanwege de ketensamenwerking met Slachtofferhulp Nederland. De paragrafen 3 en 4 bieden zicht op de belangen van slachtoffers bij het spreekrecht en de doelen die de wetgever met het spreekrecht beoogt te verwezenlijken. Het hoorrecht zoals neergelegd in de EU richtlijn slachtofferrechten komt in paragraaf 5 aan bod. Paragraaf 6 gaat in op de nadelen van een sprekend slachtoffer; daaraan kunnen wellicht argumenten worden ontleend om het spreekrecht bij een strafbeschikkingsprocedure te beperken. Vervolgens komen wij tot een conclusie en doen we twee voorstellen (par. 7 en 8).

2 Strafbeschikkingsprocedure en spreekrecht van slachtoffers

2.1 Spreekrechtwaardige delicten en de strafbeschikking

Slachtoffers hebben spreekrecht bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer staat, dan wel misdrijven die specifiek in artikel 51e lid 1 Sv zijn genoemd. Op deze

8 Zie <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/12/20/korte-reactie-om-op-brief-nationale-ombudsman>.

9 *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 1340.

10 Zie voor een beschrijving daarvan F.G.H. Kristen, 'Europese aanpak van marktmisbruik', in: D.R. Doorenbos e.a. (red.), *Handboek Marktmisbruik*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 32-36.

11 Over deze empirische onderzoeksmethode o.m. K. van den Bos, *Empirical Legal Research*, Cheltenham: Edward Elgar 2020, p. 32-34, 38-40.

12 Hierna zal geen onderscheid meer worden gemaakt tussen de officier van justitie en de adjunct-officier van justitie.

laatste categorie van spreekrechtwaardige misdrijven staat, behoudens artikel 301 lid 3 Sr,¹³ een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar. Daardoor kunnen al deze spreekrechtwaardige misdrijven in beginsel met een strafbeschikking worden afgedaan, aangezien daarvoor een grens van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf geldt.¹⁴

Voor een aantal spreekrechtwaardige misdrijven ligt het echter niet voor de hand om deze af te doen met een strafbeschikking. Zo wordt in de Aanwijzing zeden expliciet genoemd dat zedendelicten vanwege 'de aard en de complexiteit' in beginsel worden afgedaan door de meervoudige kamer van de rechtbank.¹⁵ Op dezelfde grond kunnen geweldsdelicten met de dood ten gevolge of gepleegd met voorbedachten rade, dood door schuld en artikel 6 Wegenverkeerswet 1994 worden uitgesloten van afdoening met een strafbeschikking.¹⁶ Tot slot wordt ook bij belaging in beginsel gedagvaard.¹⁷

Wat overblijft aan spreekrechtwaardige misdrijven zijn bedreiging, mishandeling met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge, opzettelijke deelname aan vechterij met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge, het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel door schuld en afdreiging.¹⁸ Zij kunnen met een strafbeschikking worden afgedaan. Aan het verzoek om geweldsdelicten met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge volledig uit te sluiten van afdoening via de strafbeschikkingsprocedure is geen gehoor gegeven.¹⁹ Het uitgangspunt is dat ernstige (huiselijk) gewelds-, zeden-, en belagingszaken niet met een strafbeschikking worden afgedaan,²⁰ maar de praktijk is anders, aldus een geïnterviewde belangenbehartiger. Ook het OM heeft bevestigd dat ernstige spreekrechtwaardige misdrijven in een beperkt aantal gevallen met een strafbeschikking worden afgedaan.²¹ Wel verlangen de genoemde spreekrechtwaardige misdrijven dat de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking wordt gehoord op een OM-hoorgesprek²² (voorheen: OM-hoorzitting of OM-zitting).²³

Het beleid lijkt in beweging te zijn. Met ingang van 1 december 2021 is aan het eerdergenoemde uitgangspunt inzake ernstige (huiselijk) gewelds-, zeden- en belagingszaken in de Aanwijzing OM-strafbeschikking toegevoegd dat bij 'ernstige spreekrechtwaardige feiten' waarbij de spreekgerechtigde het spreekrecht wenst uit te oefenen een contra-indicatie

13 Art. 301 lid 3 Sr kent een strafbedreiging van ten hoogste negen jaren. Derhalve voldoet het feit aan de acht jaar-grens van het spreekrecht ex art. 51e Sv. Het in de wet specifiek noemen van art. 301 lid 3 Sr als spreekrechtwaardig misdrijf is dan ook als overbodig te beschouwen.

14 Art. 257a Sv.

15 Dit betreft de art. 240b, 247, 248a, 248b, 249 en 250 Sr. Zie art. 3 Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt.* 2016, 19414. Het komt echter voor dat zedenzaken worden afgedaan met een strafbeschikking, zie K. van Teeffelen, 'Ombudsman waarschuwt: Als het OM zelf straft, komen slachtofferrechten in het geding', *Trouw* 20 december 2021.

16 Art. 300 lid 3, 301 leden 2 en 3, 306 sub 2 en 307 Sr.

17 Richtlijn voor strafvordering belaging (2020R007), *Stcrt.* 2020, 62341, p. 1. Overigens wordt belaging (art. 285b Sr) in de praktijk nog steeds regelmatig met een strafbeschikking afgedaan, aldus een geïnterviewde belangenbehartiger.

18 Art. 285, 300 lid 2, 306 sub 1, 308 en 318 Sr.

19 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 16; Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2020, 62572-n2.

20 Bijlage I Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2020, 62572-n2. Zie ook Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld (2020R010), *Stcrt.* 2020, 62346, p. 1. Dit uitgangspunt gold reeds in de vorige versie, zie Aanwijzing OM-strafbeschikking (2020A014), *Stcrt.* 2020, 62572-n1.

21 *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 730, p. 2-3.

22 Bij spreekrechtwaardige misdrijven zal de wet (art. 257c Sv) hier veelal toe verplichten; zie ook art. 2.3 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2020, 62572-n2; T. Kooijmans, aant. 5.6 op 'Aantekeningen bij artikel 257a-257h', in: A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer 2007 (losbladig).

23 Zie R. Otte, 'Strafvorderlijke verplichtingen jegens slachtoffers in balans of op drift?', in: T. Kooijmans e.a. (red.), *Op zoek naar evenwicht. Liber amicorum Marc Groenhuijsen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 580.

geldt voor afdoening met een strafbeschikking.²⁴ Doordat niet is aangegeven wat als ernstig spreekrechtwaardig feit geldt, is onduidelijk hoe beide categorieën zich tot elkaar verhouden. Immers, aangenomen mag worden dat ernstige (huiselijk) gewelds-, zeden- en belagingszaken tot de ernstige spreekrechtwaardige delicten behoren. Aldus wordt in elk geval qua formulering afgeweken van de Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld. Die bepaalt namelijk expliciet dat bij huiselijk geweld dagvaarden het uitgangspunt is.²⁵ Niettemin zien wij dat in de praktijk ernstige spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure worden afgedaan, ook al is het uitgangspunt dat dergelijke zaken worden gedagvaard en wordt afdoening via de strafbeschikkingsprocedure alleen opportuun geacht wanneer contra-indicaties bestaan. Zo was vorig jaar in 1.721 van de 9.940 OM-afdoeningen die Slachtofferhulp Nederland heeft bekeken sprake van contra-indicaties.²⁶ De mogelijkheid om de genoemde spreekrechtwaardige misdrijven via een strafbeschikking af te doen, was niet door de wetgever voorzien bij de invoering van het spreekrecht. De wetgever meende destijds dat afdoening van spreekrechtwaardige misdrijven via de meervoudige kamer aangewezen is.²⁷ Bij een dergelijke afdoeningswijze kan het spreekrecht worden uitgeoefend op de wijze zoals dat door de wetgever is bedoeld. Geldt dat evenwel ook wanneer spreekrechtwaardige misdrijven via een strafbeschikking worden afgedaan?

2.2 De stem van het slachtoffer in de strafbeschikkingsprocedure

In beginsel kan het slachtoffer diens stem in de strafbeschikkingsprocedure op twee manieren laten horen: via de schriftelijke slachtofferverklaring en via het mondelinge spreekrecht.²⁸ Het OM-hoorgesprek vindt plaats achter gesloten deuren.²⁹ Daarbij zijn de officier van justitie en de verdachte verplicht aanwezig.³⁰ De raadsman van de verdachte en eventueel een tolk zijn bevoegd om het OM-hoorgesprek bij te wonen. Ten aanzien van het slachtoffer wordt in de Aanwijzing slachtofferrechten tegenwoordig het volgende vermeld:

“Het OM houdt bij aanbieding van een strafbeschikking [...] zo veel mogelijk rekening met de belangen van slachtoffers. Het OM brengt het slachtoffer tijdig op de hoogte van de datum van het OM-hoorgesprek met de verdachte, zodat het slachtoffer stukken ter onderbouwing van een mogelijk schadeverhaal tijdig kan indienen. Het OM-hoorgesprek met de verdachte is niet openbaar en het slachtoffer kan hier niet bij aanwezig zijn. Het slachtoffer kan wel op andere manieren zijn wensen kenbaar maken.”³¹

Slachtoffers worden daarmee expliciet buiten het OM-hoorgesprek gehouden, al kunnen zij wel een schriftelijke slachtofferverklaring en/of stukken voor de onderbouwing van hun schadeverhaal indienen.

24 Bijlage I Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2020, 62572-n2.

25 Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld (2020R010), *Stcrt.* 2020, 62346, p. 1.

26 Van Teeffelen, *Trouw* 20 december 2021.

27 Daaraan werd toegevoegd dat terechtstelling van de verdachte voor een politierechter of kinderrechter kon voorkomen en dat dat geen problemen zou opleveren ten aanzien van de uitoefening van het spreekrecht, zie *Kamerstukken II* 2001/02, 27632, nr. 5, p. 10.

28 Art. 51b lid 2 Sv voor de schriftelijke slachtofferverklaring en art. 51e lid 2 Sv voor het mondelinge spreekrecht. Zie ook o.m. *Handelingen II* 2002/03, p. 2715, *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 3, p. 2-3, 8 en *Kamerstukken II* 2004/05, 30143, nr. 3, p. 3, 21.

29 Art. 5.4 Aanwijzing slachtofferrechten (2021A003), *Stcrt.* 2021, 46043.

30 De verdachte kan fysiek, maar ook via videoverbinding of telefonisch aanwezig zijn; zie art. 2.3 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2020, 62572-n2.

31 Art. 5.4 Aanwijzing slachtofferrechten (2021A003), *Stcrt.* 2021, 46043.

Hier is sprake van een beleidswijziging. Tot 1 december 2021 vermeldde de Aanwijzing slachtofferrechten namelijk slechts impliciet dat het slachtoffer niet aanwezig kon zijn bij het OM-hoorgesprek, en tot 1 mei 2017 vermeldde de Aanwijzing slachtofferzorg zelfs nadrukkelijk dat het slachtoffer juist wél door het OM in de gelegenheid moest worden gesteld om aanwezig te zijn:

“Als het OM de zaak door middel van een OM-beschikking af wil doen, houdt het OM zoveel mogelijk rekening met de belangen van de slachtoffers en/of benadeelde partijen. Ook informeert het OM het slachtoffer over inhoud van de OM beschikking en *het OM stelt het slachtoffer in de gelegenheid bij de OM-zitting aanwezig te zijn* [onze curs., AH/FK]. Het OM brengt het slachtoffer, dat heeft aangegeven aanwezig te willen zijn, tijdig op de hoogte van plaats, datum en tijdstip van de zitting.”³²

Het slachtoffer kreeg derhalve in elk geval tot 1 mei 2017 de mogelijkheid om bij het OM-hoorgesprek aanwezig te zijn. Met deze beleidswijziging is de rol van het slachtoffer tijdens het fysieke OM-hoorgesprek ingeperkt. De vraag rijst wat het OM heeft bewogen tot aanpassing van dit gedeelte van de aanwijzing. Uit openbare bronnen blijkt niet waarom deze aanpassing is doorgevoerd.

Navraag in het werkveld heeft ons enkele inzichten hierover opgeleverd. Hoewel niemand een heldere reden lijkt te kunnen geven, is door alle geïnterviewde belangenbehartigers en twee officieren van justitie de beveiligingsproblematiek genoemd.³³ Een officier van justitie voegt daaraan toe dat de OM-hoorgesprekken met de groeiende rol van slachtoffers steeds forsere tijdsinvesteringen werden, waarbij de inzet van middelen beperkt was. Een andere officier van justitie stelt daarnaast dat de strafbeschikkingsprocedure eenvoudig moest blijven, omdat het geen zitting is. Daarop is besloten een andere weg in te slaan: er wordt nog steeds rekening gehouden met slachtofferbelangen,³⁴ maar slachtoffers worden niet langer uitgenodigd voor het OM-hoorgesprek. Hen resteert alleen het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring.

Wanneer het slachtoffer mondeling wenst te verklaren, bestaat de mogelijkheid om de verdachte te dagvaarden. Een nadeel daarvan is de oplopende zittingsvoorraad binnen de rechtspraak. Geplaagd door achterstanden die mede zijn veroorzaakt door de coronapandemie, worden momenteel relatief eenvoudige strafzaken zoveel mogelijk afgedaan via de strafbeschikkingsprocedure in plaats van deze aan de politierechter voor te leggen.³⁵ Naar verwachting zal het OM vanwege de krappe zittingscapaciteit bij de rechtbanken en vanwege efficiëntieredenen blijven inzetten op afdoening via de strafbeschikkingsprocedure.³⁶ Dat zal ook de genoemde spreekrechtwaardige misdrijven betreffen (waarover par. 2.1).

32 Art. 1.3 Aanwijzing slachtofferzorg (2010A029), *Stcrt.* 2010, 20476.

33 Bij gerechtelijke afdoening zijn er meer waarborgen tegen een onaangename confrontatie, omdat het slachtoffer dan voorafgaand alsook na de terechtzitting plaats kan nemen in een speciale slachtofferwachtruimte. Voorts zal het slachtoffer zich als procesdeelnemer in de regel tijdens de terechtzitting in het publiek bevinden en zal daarmee de afstand tot de verdachte groter zijn dan wanneer het slachtoffer ter hoogte van de verdachte zit. Een OM-hoorgesprek vindt vaak op het politiebureau of in een comparitieruimte van het Paleis van Justitie plaats, waar de afstand tot de verdachte in mindere mate valt te waarborgen.

34 Een geïnterviewde officier van justitie benadrukt dat met name veel aandacht wordt besteed aan de vordering benadeelde partij.

35 Zie o.m. *Kamerstukken II 2020/21*, 29279, nr. 614, p. 1-2, 5-7.

36 Aldus een geïnterviewde officier van justitie. Zie ook Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 29 juni 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 29279, nr. 606), p. 2; *Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet* (Rapport Strafvordering OM), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 29279, nr. 606, p. 6, 10-11; zie ook F. van Dijk & E. Bauw, ‘Coronacrisis en rechtspleging’, *RdW 2020/41*, afl. 3, p. 18.

Het staat het slachtoffer vrij om op grond van artikel 12 Sv een klacht bij het gerechtshof in te dienen tegen het uitvaardigen van een strafbeschikking, en zo behandeling van de zaak door de strafrechter uit te lokken om het spreekrecht te kunnen uitoefenen. Deze beklagprocedure heeft wel nadelen: het is een procedure bovenop de strafbeschikkingsprocedure, kent lange doorlooptijden en leidt in de meeste gevallen niet tot een strafproces.³⁷

2.3 De stem van het slachtoffer in de strafbeschikkingsprocedure in de praktijk

Het OM gaat uit van een actief slachtoffer, eventueel gesteund door een begeleider. Een dergelijke actieve houding van het slachtoffer is evenwel niet reëel wanneer het slachtoffer onwetend is over diens rechten en daarin niet wordt gesteund door een belangenbehartiger. Navraag bij de respondenten levert het beeld op dat het OM niet altijd volledig is in diens informatievoorziening aan het slachtoffer: wanneer een officier van justitie tot afdoening via een strafbeschikking beslist, wordt het slachtoffer niet via het wensenformulier gewezen op het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring.³⁸ De recente ontwikkeling omtrent het groeiend aantal strafbeschikkingen baart dan ook zorgen, nu de kans op schending van slachtofferrechten daarmee wordt vergroot.

Indien het slachtoffer wel op de hoogte is van de mogelijkheden om diens stem te laten horen en daar gebruik van wil maken, zal het een schriftelijke slachtofferverklaring moeten betreffen. Onder alle geïnterviewde belangenbehartigers bestaat het vermoeden dat schriftelijke slachtofferverklaringen tijdens het OM-hoorgesprek niet worden voorgelezen. Daartoe bestaat ook geen wettelijke plicht. Een officier van justitie spreekt dit tegen en stelt dat de schriftelijke slachtofferverklaring integraal wordt voorgelezen, tenzij de verklaring te lang is om in de beschikbare tijd voor te lezen. Vanuit de slachtofferadvocatuur wordt het OM-hoorgesprek omschreven als een 'black box': het is onduidelijk hoe en waarom de beoordelaar tot de genomen eindbeslissing komt. De uitzonderingsgevallen waarbij het slachtoffer aanwezig mag zijn tijdens het OM-hoorgesprek zien vooral op situaties waarin sprake is van een ingewikkelde schadevordering die nadere toelichting behoeft.³⁹ Aanwezigheid omwille van de uitoefening van het spreekrecht lijkt een zeldzaamheid. Dit is ook de bedoeling volgens Otte, lid van het College van procureurs-generaal. Volgens hem ontbreekt een wettelijke noodzaak tot het horen van het slachtoffer, en dus vindt buitenge-rechtelijke afdoening plaats '(...) zonder dat het slachtoffer wordt gehoord, zonder dat deze een spreekrecht zou bezitten, laat staan kan uitoefenen, of zich kan laten vertegenwoordigen door een raadsman.⁴⁰ Hierbij wordt echter niet onderkend dat bepaalde spreekrechtwaardige delicten wel degelijk met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan en dat ook daadwerkelijk gebeurt (zie par. 2.1).

De vraag rijst of dit wel is zoals het zou moeten zijn. Onzes inziens doet de huidige afdoeningspraktijk van spreekrechtwaardige delicten met strafbeschikkingen afbreuk aan de rechten van het slachtoffer. In het navolgende zullen wij aan de hand van inzichten uit de victimologie (par. 3), de doelen van het spreekrecht (par. 4) en de richtlijn slachtofferrechten (par. 5) beargumenteren dat uitoefening van het spreekrecht mogelijk zou moeten zijn.

37 Zie o.m. L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolgning (artikel 12 Sv-procedure): Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 62-63, 92, 98-99, 162, 196, 199.

38 Dit is door een officier van justitie en een belangenbehartiger bevestigd. Zie met betrekking tot onvolledige informatievoorziening aan het slachtoffer door het OM ook S. Belleman, 'Driekwart slachtoffers gelooft niet meer in aangifte doen', *Telegraaf* 29 september 2021.

39 Aldus de geïnterviewde belangenbehartigers.

40 Otte 2021, p. 578. Twee geïnterviewde officieren van justitie onderschrijven dit standpunt.

3 Belangen van het slachtoffer bij het spreekrecht

Uit de victimologische literatuur volgt dat het uitoefenen van het spreekrecht bepaalde belangen kan dienen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het bieden van *voice*. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van procedurele rechtvaardigheid. Daarvan kan sprake zijn wanneer procesdeelnemers in een procedure correct en rechtvaardig worden behandeld, wat kan leiden tot tevredenheid bij hen, zelfs als de uitkomst van het strafproces op zichzelf tegenvalt.⁴¹ Hierbij speelt ‘procescontrole’ een belangrijke rol. Dit ziet onder meer op het als procesdeelnemer ter zitting naar voren brengen van standpunten en argumenten (*voice*) ten overstaan van de rechter, om te bewerkstelligen dat de rechter over alle informatie beschikt om een rechtvaardige beslissing te kunnen nemen.⁴² Als deze mogelijkheid niet wordt geboden, wordt dat door vele procesdeelnemers als een ‘straf’ ervaren.⁴³ Voor de ervaren rechtvaardigheid van een procedure is de kans om de eigen kant van het verhaal te vertellen, om gehoord te worden, en daarmee te participeren aan het proces dus van grote waarde; het geven van input kan voor sommigen zelfs een zelfstandige waarde hebben.⁴⁴ In de tweede plaats bestaat bij sommige slachtoffers behoefte aan erkenning: enerzijds aandacht voor de persoon zelf (gezien worden) en anderzijds erkenning van het gebeurde. Op welke wijze in de behoefte aan erkenning moet worden voorzien, is persoonsafhankelijk. Erkenning kan bijdragen aan de verwerking van hetgeen het slachtoffer is aangedaan en kan worden bereikt door het slachtoffer als belanghebbende te behandelen en actief bij de procedure te betrekken.⁴⁵ Voorts kan zorgvuldige bejegening van slachtoffers ertoe bijdragen dat zij uit hun ‘slachtofferrol’ treden.⁴⁶ Een deel van de slachtoffers zal het helpen om in het openbaar een verklaring af te leggen en/of de confrontatie met de verdachte aan te gaan; dit is een manier om het gebeurde af te sluiten.⁴⁷

4 Doelen van het spreekrecht

Aan de invoering van het spreekrecht lag een viertal doelen ten grondslag.⁴⁸ Als belangrijkste doel geldt het kunnen bijdragen aan het (*begin van*) *herstel van de emotionele schade* die het delict bij het slachtoffer heeft veroorzaakt. Daarnaast werd *informatievoorziening* genoemd: de rechter zou zelf kunnen zien en horen hoe het met het slachtoffer gaat en daar rekening mee kunnen houden in diens oordeel. Voorts zou het uitspreken van de gevolgen van het delict in het bijzijn van de verdachte ertoe kunnen leiden dat verdachten zich bewust worden van hetgeen zij hebben aangericht, wat op zijn beurt mogelijk recidive kan voorkomen (*speciale preventie*). Ten slotte zou het spreekrecht de zichtbaarheid van het slachtoffer vergroten en daarmee tevens gunstig zijn voor de *algemene preventie*.

41 M. Malsch, ‘De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatieverschaffing en bejegening’, in: P.T. de Beer & C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004, p. 83.

42 J. Thibaut & L. Walker, ‘A theory of procedure’, *California Law Review* 1978/66, p. 546; T.R. Tyler & E.A. Lind, ‘A relational model of authority in groups’, in: M.P. Zanna (red.), *Advances in Experimental Psychology* (Vol. 25), New York: Academic Press 1992, p. 149. Zie ook Malsch 2004, p. 85-87.

43 Malsch 2004, p. 87.

44 Tyler & Lind 1992, p. 149; Malsch 2004, p. 87-88; A. ten Boom, K.F. Kuijpers & M.H. Moene, *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*, Den Haag: WODC 2008, p. 50.

45 Ten Boom, Kuijpers & Moene 2008, p. 40.

46 Ten Boom, Kuijpers & Moene 2008, p. 54-55.

47 Ten Boom, Kuijpers & Moene 2008, p. 38-39.

48 *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 3, p. 3-4; zie ook o.m. K.M.E. Lens, A. Pemberton & M.S. Groenhuijsen, *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?*, Tilburg: INTERVICT 2010, p. 8.

Met name het eerste doel is hier relevant. Het mogen spreken op de openbare terechtzitting kan bijdragen aan de verwerking van het voorval: het slachtoffer voelt zich serieus genomen en ervaart erkenning van de situatie.⁴⁹ Belangenbehartigers stellen dat het spreekrecht slachtoffers in hun kracht zet. Dit doel kan volgens ons niet worden gerealiseerd wanneer spreekgerechtigden geen toegang hebben tot het OM-hoorgesprek. Dan blijft slechts de schriftelijke slachtofferverklaring over, maar die biedt niet de effecten van een mondelinge slachtofferverklaring. Bovendien kunnen slachtoffers niet zelf waarnemen of en hoe hun schriftelijke slachtofferverklaring is meegenomen in de beoordeling van de zaak door de officier van justitie (par. 2.3). Wij vragen ons dan ook af of een schriftelijke slachtofferverklaring in een strafbeschikkingsprocedure daadwerkelijk wezenlijk kan bijdragen aan het (begin van) herstel van de emotionele schade van het slachtoffer.

Voorts heeft onderzoek uitgewezen dat de belangrijkste reden voor slachtoffers om het spreekrecht uit te oefenen communicatie is, zowel met de verdachte als met de rechterlijke autoriteiten.⁵⁰ Doorgaans zal het slachtoffer spreken om de rechter te informeren. Slachtoffers willen in het strafproces hun stem bovendien laten horen aan het OM, want dat dient mede te waken voor de belangen van het slachtoffer en zal de inhoud van de slachtofferverklaring kunnen laten meewegen in de strafeis. Bij de strafbeschikkingsprocedure ligt dit gecompliceerder, aangezien de officier van justitie twee functies bekleedt: het afdoen van de strafzaak en het rekening houden met de belangen van het slachtoffer. De nadruk zal evenwel op de eerste taak liggen, nu de officier van justitie zich in elk geval moet richten op het vaststellen van de schuld van de verdachte en vervolgens het opleggen van een strafbeschikking. Dit vindt steun in het gegeven dat het slachtoffer thans buiten het OM-hoorgesprek wordt gehouden (zie par. 2.2).

De mogelijkheid van communicatie is afwezig wanneer het slachtoffer bij afdoening via de strafbeschikking niet bij het OM-hoorgesprek aanwezig kan zijn. En als het slachtoffer wel aanwezig kan zijn, is diens informatievoorziening aan de officier van justitie en dat is voor een slachtoffer een andere autoriteit dan een rechter. Ook ondervangt een schriftelijke slachtofferverklaring niet de beperking in de communicatiemogelijkheden. Voor verdachten kan het immers verschil maken of slachtoffers zelf vertellen wat hen is overkomen, dan wel dat dat tot verdachten komt via een schriftelijke slachtofferverklaring die zich in het dossier bevindt. Aldus kunnen evenmin de eerdergenoemde doelen van informatievoorziening en speciale preventie adequaat worden gerealiseerd.

5 Hoorrecht volgens de EU richtlijn slachtofferrechten

5.1 Enkele uitgangspunten

De Europese Unie verplicht met de richtlijn slachtofferrechten dat Nederland slachtoffers mogelijkheden biedt om deel te nemen aan de strafprocedure.⁵¹ De richtlijn stelt minimumvoorschriften (zie de titel en de preambule ov. 11, 67) en is gebaseerd op de rechtsgrondslag van artikel 82 lid 2 VWEU. Daarmee strekt de richtlijn tot minimumharmonisatie.⁵² Dat betekent dat de richtlijn een bepaald minimum aan regulering of bescherming voorschrijft.

49 *Kamerstukken II 2001/02, 27632, nr. 5, p. 5.* Zie ook H. van Gelder, 'Snoeiharde kritiek op 'te slappe' aanpak geweld tegen hulpverleners door justitie: 'Bereidheid aangifte te doen verdwenen'', *De Gelderlander* 27 december 2021.

50 Lens, Pemberton & Groenhuijsen 2010, p. 85.

51 Naast andere rechten, te weten het geven van passende informatie, ondersteuning en bescherming aan het slachtoffer, zie art. 1 en de uitwerking daarvan in art. 3-8 (informatierechten en ondersteuning), art. 10-17 (deelnemen aan de strafprocedure), art. 18-24 (bescherming).

52 Zie ook het Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, COM(2011) 275 final, p. 3.

Aldus stelt de richtlijn minimumstandaarden waarmee een bepaalde ondergrens aan rechten of bescherming door lidstaten moet worden gerealiseerd in de eigen rechtsorde. Lidstaten mogen daar niet onder duiken door minder rechten of bescherming te bieden. Zij zijn wel bevoegd een hoger niveau van rechten of bescherming te verwezenlijken door strengere voorschriften te stellen.⁵³

Een van de mogelijkheden om deel te nemen aan de strafprocedure is via het hoorrecht van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten, dat bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen '(...) dat het slachtoffer in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren'. In het kader van deze bijdrage roept deze bepaling twee vragen op: i) wat wordt verstaan onder een 'strafprocedure' en ii) wat moet worden begrepen onder het recht om te worden 'gehoord'?

5.2 De reikwijdte van de richtlijn slachtofferrechten

De vraag naar de betekenis van 'strafprocedure' ziet op de reikwijdte van de richtlijn slachtofferrechten. Duidelijk is dat de richtlijn en alle daarin vervatte rechten van toepassing zijn in het strafproces. Op deze manier heeft onze wetgever ook uitvoering gegeven aan de richtlijn.⁵⁴ Wij interpreteren de richtlijn zo dat deze ook geldt voor strafzaken die in aanmerking komen voor afdoening via het strafproces, maar in de praktijk via een strafbeschikkingsprocedure worden afgedaan, zoals de spreekrechtwaardige misdrijven als bedoeld in paragraaf 2.1. Daarbij maken wij gebruik van de interpretatiemethoden die het Hof van Justitie van de Europese Unie hanteert.⁵⁵

Het begrip 'strafprocedure' is niet gedefinieerd in de richtlijn zelf en de taalkundige betekenis is voorshands niet beperkt tot het strafproces of het onderzoek ter terechtzitting. Dat betekent dat een vergelijking met de Engelse taalversie van de richtlijn is aangewezen, aangezien het voorstel voor de richtlijn slachtofferrechten in het Engels is gesteld⁵⁶ en daarover in het Engels is beraadslaagd,⁵⁷ waarna een Nederlandse vertaling van de Engelse taalversie van de richtlijn is opgesteld.⁵⁸ De Engelse taalversie van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten spreekt over 'criminal proceedings'. Daarmee is de bepaling taalkundig niet beperkt tot een 'criminal trial'.

In de Engelse taalversie van de richtlijn wordt meestal gesproken over 'criminal proceedings' en zijn rechten gekoppeld aan de 'criminal proceedings', zoals ook bij het hoorrecht van artikel 10 lid 1 het geval is.⁵⁹ Uit de wijze waarop verschillende belangen en rechten zijn geformuleerd, leiden wij af dat 'criminal proceedings' meer zijn dan alleen het strafproces, en zien op allerlei procedures gericht op het afdoen van een strafzaak en het daarbij behartigen van slachtofferbelangen. Ter illustratie van deze interpretatie geven wij een paar treffende voorbeelden.⁶⁰

Ov. 9 van de preambule vermeldt dat de belangen en de behoeften van slachtoffers in acht moeten worden genomen '*[I]n all contacts with a competent authority operating within the*

53 Zie Kristen 2018, p. 22.

54 Zie de Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), *Stb.* 2017, 90.

55 Zie over deze interpretatiemethoden Kristen 2018, p. 32-37.

56 Zie COM(2011) 275 final.

57 Zo blijkt uit het documentenregister van de Raad wanneer op procedure referentie (COD 2011/0129) wordt gezocht alsmede uit alle anderstalige voorbereidende documenten die vermelden '(OR. en)'.
58 Over interpretatie van richtlijnen en vergelijking van taalversies, zie Kristen 2018, p. 32-35.

59 Zie bijvoorbeeld art. 3 lid 1, 7 leden 1, 3, 5 en 8, en 8 lid 1.

60 Andere gevallen zijn ov. 23 en 61 van de preambule.

context of criminal proceedings (...), om zo secundaire victimisatie te voorkomen, aan herstel bij te dragen en voldoende ‘access to justice’ te krijgen. Dit wordt bevestigd in artikel 1 lid 1. De preambule benadrukt voorts dat slachtoffers duidelijk en precies moeten worden geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden om deel te nemen aan ‘proceedings’ en wat de status van ‘any proceedings’ is.⁶¹ Daarnaast is het recht te begrijpen en te worden begrepen (art. 3 lid 1) van toepassing vanaf het moment van ‘(...) *the first contact and during any further necessary interaction they have with a competent authority in the context of criminal proceedings.*’ Dat omvat elke procedure in het kader van behandeling van een strafzaak. Eenzelfde gedachte ligt ten grondslag aan artikel 7 lid 1 dat bepaalt dat het recht op vertolking en vertaling reeds geldt bij ‘*criminal proceedings before investigative and judicial authorities.*’ Dit ziet op elke betrokkenheid van het slachtoffer bij procedures in algemene zin, zo blijkt uit ov. 33 van de preambule. Ten slotte spreekt ov. 45 van de preambule van een ‘*decision of the prosecutor resulting in an out-of-court settlement and thus ending criminal proceedings (...).*’ Hieruit blijkt dat buitengerechtelijke afdoening wordt gerekend tot ‘criminal proceedings’, omdat de strafprocedure tot een einde komt als een strafzaak buitengerechtelijk is afgedaan.

Daarmee laat een grammaticale interpretatie en vergelijking van taalversies duidelijk zien dat de richtlijn slachtofferrechten overwegingen en voorschriften bevat die in het kader van behandeling van strafzaken evident gelden voor andere procedures dan het strafproces. Onderkend moet worden dat de richtlijn ook voorbeelden kent waarbij het begrip ‘criminal proceedings’ wel lijkt te zijn beperkt tot het strafproces, althans dat de richtlijn slachtofferrechten het aan het nationale recht overlaat in welke procedure het slachtoffer welke rol heeft. Zo bepaalt artikel 6 leden 1 en 2 dat het slachtoffer onder bepaalde voorwaarden recht heeft op informatie ‘about the criminal proceedings’, waaronder ‘the time and place of the trial’ en informatie over ‘any final judgment in a trial’.⁶² Deze voorbeelden zien evenwel op situaties die inherent zijn verbonden aan het strafproces.

In de Europese ontwikkeling van het hoorrecht ligt een argument besloten om het hoorrecht van de richtlijn slachtofferrechten een ruim toepassingsgebied te geven. De richtlijn beoogt namelijk voort te bouwen op het kaderbesluit slachtofferzorg⁶³ en belangrijke stappen te zetten in het versterken van de bescherming van slachtoffers. Daarmee volgt de richtlijn de routekaart van Boedapest,⁶⁴ een resolutie van de Raad die opriep ‘*to strengthen the rights and protection of victims of crime, in particular in the course of criminal proceedings.*’⁶⁵ Het kaderbesluit slachtofferzorg hanteerde ook al het begrip ‘criminal proceedings’, naast het begrip ‘proceedings’, en gaf aan, anders dan de richtlijn slachtofferrechten, hoe beide begrippen moesten worden gedefinieerd.⁶⁶ Wat ‘criminal proceedings’ zijn, moest naar nationaal recht worden bepaald, en wat ‘proceedings’ zijn, was door het kaderbesluit bepaald:

“proceedings’ shall be broadly construed to include, in addition to criminal proceedings, all contacts of victims as such with any authority, public service or victim support organisation in connection with their case, before, during, or after criminal process”

61 Zie ov. 26 van de preambule.

62 Andere voorbeelden zijn ov. 20, 31, 33, 34, 51 en 53 van de preambule en art. 7 lid 1, 9 lid 1 sub a en 11.

63 Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ), *Pb EG* 2001, L 82/1.

64 Ov. 4 van de preambule.

65 Art. 1 Resolution of the Council of 10 June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings, *OJ* 2011, C 187/1.

66 Art. 1(c) en (d) Kaderbesluit slachtofferzorg.

Daarmee is duidelijk dat het begrip ‘proceedings’ meer omvat dan het strafproces. Het gaat volgens het kaderbesluit om alle procedures met of ten overstaan van elke autoriteit in het verband van de strafzaak voor, tijdens of na afloop van de strafprocedure. Het hoorrecht van het kaderbesluit slachtofferzorg moest blijkens artikel 3 kunnen worden uitgeoefend tijdens deze ‘proceedings’. Derhalve was het hoorrecht niet beperkt tot het strafproces.⁶⁷ Gelet hierop ligt het niet voor de hand om het hoorrecht van de richtlijn slachtofferrechten zodanig uit te leggen dat het is beperkt tot het strafproces; dat zou namelijk juist een teruggang betekenen.

Een wetshistorisch argument ondersteunt deze interpretatie. Over een nagenoeg gelijk-luidende formulering van het hoorrecht in het voorstel voor de richtlijn slachtofferrechten merkt de Commissie op:

“The exact extent of this right is left to national law and may range from basic rights to communicate with and supply evidence to a competent authority through to more extensive rights such as a right to (...) make interventions during the trial.”⁶⁸

Hier wordt duidelijk een onderscheid gemaakt tussen ‘criminal proceedings’ geleid door een bevoegde autoriteit, zoals het OM, en ‘criminal proceedings’ in de zin van het strafproces.

Bij dit alles komt nog een ander argument. Indien de richtlijn slachtofferrechten alleen rechten zou toekennen aan slachtoffers in strafzaken waarin wordt gedagvaard, dan zou de bescherming van slachtoffers voor slechts een beperkte categorie van strafzaken gelden. De meeste strafzaken worden immers buiten het strafproces om afgedaan.⁶⁹ De keuze voor de afdoeningswijze zou daarmee kunnen worden bepaald door de vraag of de strafvorderlijke autoriteiten de slachtofferrechten van de richtlijn wel of niet van toepassing willen laten zijn. Indien dat antwoord ontkennend luidt, kan, binnen de Nederlandse context, de officier van justitie besluiten om een misdrijf via een strafbeschikkingsprocedure (of andere buitengerechtelijke afdoeningswijze) af te doen. Anders gezegd, via de strafbeschikkingsprocedure zouden dan de rechten en de bescherming van slachtoffers van de richtlijn slachtofferrechten kunnen worden omzeild. Terwijl het bij de spreekrechtwaardige delicten ook kan gaan om slachtoffers die volgens de richtlijn moeten worden aangemerkt als kwetsbare slachtoffers aan wie juist extra bescherming moet worden geboden, zoals slachtoffers van geweldsmisdrijven en huiselijk geweld.⁷⁰

5.3 *Het recht te worden gehoord*

Artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten ziet op het recht te worden ‘gehoord’. In ov. 41 van de preambule wordt dit aspect van het hoorrecht als volgt toegelicht:

“The right of victims to be heard should be considered to have been fulfilled where victims are permitted to make statements or explanations in writing.”

67 Art. 3 Kaderbesluit slachtofferzorg luidt: ‘Each Member State shall safeguard the possibility for victims to be heard during proceedings and to supply evidence.’

68 COM(2011) 275 final, p. 8. Vergelijk ook de toelichting op de rechten voor kwetsbare slachtoffers die namelijk gelden ‘(...) throughout criminal proceedings whether during the initial investigative or prosecutorial phase or during the trial itself.’ (p. 10).

69 Zie cijfers en grafieken van het CBS in het bericht ‘Minder beslissingen OM en rechter in 2020’ van 25 november 2021, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/47/minder-beslissingen-om-en-rechter-in-2020>.

70 Zie ov. 17 en 18 van de preambule en art. 23 lid 3.

Hieruit volgt dat voor het kunnen uitoefenen van het hoorrecht het inbrengen van een schriftelijke slachtofferverklaring volstaat. Dat is het minimum dat de richtlijn verlangt. Lidstaten kunnen meer rechten aan het slachtoffer toekennen (zie par. 5.1). De richtlijn lijkt aan te sturen op een spreekrecht, want op een aantal plaatsen wordt gesproken over een 'active participation in the criminal proceedings' of vergelijkbare bewoordingen.⁷¹ Een dergelijke actieve participatie veronderstelt dat slachtoffers kunnen spreken, omdat zij daarmee direct hun stem in het strafproces kunnen laten horen en kunnen reageren op hetgeen tijdens het onderzoek ter terechtzitting door andere procesdeelnemers naar voren is gebracht (zie par. 3). Dat is ondenkbaar bij een schriftelijke slachtofferverklaring, die voorafgaand aan de zitting is opgesteld, als processtuk in het dossier wordt opgenomen (art. 51b lid 2 Sv) en eventueel door een ander integraal of samengevat wordt voorgelezen. Ook de doelstellingen van de richtlijn geven een indicatie dat een mondelinge verklaring de voorkeur geniet (vgl. ook par. 4). Doordat de richtlijn op dit punt geen voorschriften bevat, is het aan de lidstaten om te bepalen of zij in alle 'criminal proceedings' en in alle gevallen een spreekrecht aanbieden.⁷²

5.4 *Wat brengt de richtlijn slachtofferrechten ons?*

De taalkundige, vergelijkende en systematische analyse van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten brengt ons tot de slotsom dat het hoorrecht niet alleen geldt in het strafproces, maar ook in andere 'criminal proceedings' waarin strafbare feiten door een bevoegde autoriteit worden afgedaan. Daartoe rekenen wij de strafbeschikkingsprocedure. Lidstaten zijn bevoegd om het slachtoffer bij andere 'criminal proceedings' een hoorrecht toe te kennen. Gelet op de bewoordingen en de doelstellingen van de richtlijn lijkt de Europese wetgever daarbij een mondelinge verklaring voor ogen te hebben gehad.

6 **Nadelen van een sprekend slachtoffer?**

De invoering van het spreekrecht in 2005 ging gepaard met forse kritiek. Tegenstanders vreesden voor een te sterke emotionalisering van het strafproces en vertraging van de afdoening. Ook dreigde het spreekrecht tot rechtsongelijkheid tussen verschillende verdachten te leiden, afhankelijk van het slachtoffer dat tegenover hen zou staan. Tot slot zou het spreekrecht verwachtingen wekken bij slachtoffers die niet kunnen worden waargemaakt en daarmee juist averechts werken, met mogelijk secundaire victimisatie tot gevolg.⁷³ Enkele jaren na de inwerkingtreding van het spreekrecht toonde empirisch onderzoek echter een ander beeld: het spreekrecht pakte voornamelijk positief uit, en de geuite angsten bleken veelal ongegrond.⁷⁴

Desondanks kan niet worden ontkend dat het laten horen van de stem van het slachtoffer enige vertraging in de strafprocedure met zich brengt. Echter, in veel gevallen zal de omvang van de verklaring en daarmee de tijd die de bespreking daarvan in beslag neemt beperkt zijn, zeker wanneer het slachtoffer door een belangenbehartiger wordt ondersteund. Het is namelijk staande praktijk dat belangenbehartigers aansturen op een beknopte slachtofferverklaring van hooguit twee pagina's. Een ander terugkerend bezwaar

71 Zie ov. 20, 34, 47 van de preambule en art. 6 lid 4, 7 leden 1 en 5, en 14.

72 Zie ook het citaat in par. 5.2 uit de toelichting op het hoorrecht in het voorstel voor de richtlijn slachtofferrechten.

73 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, afl. 3, p. 172.

74 Lens, Pemberton & Groenhuijsen 2010, p. 86, 89-90.

tegen het spreekrecht is dat de onschuldpresumptie in het geding zou komen.⁷⁵ De gedachte is dat slachtoffers bij de uitoefening van hun spreekrecht de verdachte als 'dader' bestempelen, en dat dan doen voordat diens schuld daadwerkelijk in rechte is vastgesteld. Echter, de onschuldpresumptie geldt niet voor het slachtoffer. Blijkens de rechtspraak van het EHRM dienen 'public officials' de onschuldpresumptie in acht te nemen, en dat zijn bijvoorbeeld rechters en officieren van justitie, maar niet het slachtoffer.⁷⁶ De voormalig minister voor Rechtsbescherming heeft dan ook gelijk waar hij stelt dat de '(...) onschuldpresumptie niet ook geldt voor de spreekgerechtigde die een verklaring aflegt in het kader van zijn spreekrecht'.⁷⁷ Evenzo Bemelmans die na uitvoerige analyse van de Straatsburgse rechtspraak concludeert: 'In directe zin richt het verbod de niet-veroordeelde als schuldige te bejegenen zich uitsluitend tot overheidsorganen'.⁷⁸ De onschuldpresumptie geldt derhalve tussen overheid en burger. Uiteraard dienen burgers onderling elkaars rechten te respecteren en de grenzen die worden gesteld door de strafbaarstellingen van smaad en laster in acht te nemen. De ervaring van een belangenbehartiger is dat slachtoffers dit ook doen. Uitlatingen van slachtoffers bij het uitoefenen van het spreekrecht leiden hoe dan ook op zichzelf niet tot schending van de onschuldpresumptie. Dat zou anders kunnen zijn wanneer rechters en/of officieren van justitie (te veel) meegaan in de verklaring van het slachtoffer (vgl. art. 271 lid 2 Sv). Voorts valt niet uit te sluiten dat het EHRM komt tot een positieve verplichting voor de staat om voor de verdachte beschermende feitelijke maatregelen te nemen wanneer een slachtoffer bij het uitoefenen van diens spreekrecht evident én indringend de grenzen van de onschuldpresumptie niet in acht neemt. Dat zou evenwel neerkomen op aanvaarding van indirecte horizontale werking van de onschuldpresumptie van artikel 6 lid 2 EVRM, iets dat het EHRM tot op heden nog niet heeft gedaan.⁷⁹ Bij dergelijke maatregelen kan worden gedacht aan de voorzitter die op grond van artikel 272 lid 1 Sv het sprekende slachtoffer onderbreekt, diegene verzoekt zich niet in beschuldigende zin over de verdachte uit te laten en wijst op de grenzen van smaad en laster.

Daarbij moet worden bedacht dat het uitoefenen van het spreekrecht bij de verdachte juist kan leiden tot respect en/of begrip. Zo heeft een slachtofferadvocaat in de praktijk meermaals ondervonden dat, wanneer het niet tot een veroordeling kwam, de verdachte juist begrip had voor het slachtoffer dat wilde spreken.

Overige nadelen van een sprekend slachtoffer zouden kunnen zijn dat het afleidt van de aandacht voor de verdachte of dat het slachtoffer sluipenderwijs in een getuigenrol wordt geplaatst.⁸⁰ De geïnterviewde belangenbehartigers herkennen geen van deze nadelen in de praktijk en een van hen ziet op de langere termijn juist positieve ervaringen met het sprekende slachtoffer. Daarbij achten zij het allen wel van belang dat het slachtoffer wordt begeleid.

75 Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35349, nr. 3, p. 8 (MvT), met verwijzing naar adviezen van de Raad voor de rechtspraak, NVVR, het College van procureurs-generaal en RSJ; N. Doornbos, M. Kragting, N. Elbers & M. Malsch, *Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een 'voortdenderende trein'? Over de benutting van empirisch onderzoek bij de totstandkoming van wetgeving*, Amsterdam: NSCR 2020, p. 4. Zie ook P. Plasman, 'Weg met het slachtoffer', *Advocatenblad* 2017, afl. 7, p. 66-69.

76 Zie o.m. EHRM 27 februari 2007, Appl.no. 65559/01 (*Nešták t. Slowakije*), par. 88. Zie voor een overzicht wie als 'public official' kwalificeert: J.H.B. Bemelmans, *Totdat het tegendeel is bewezen. De onschuldpresumptie in rechtshistorisch, theoretisch, internationaalrechtelijk en Nederlands strafprocesrechtelijk perspectief* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 281.

77 *Kamerstukken II 2019/20*, 35349, nr. 3, p. 9 (MvT); *Kamerstukken I 2007/08*, 30143, D, p. 1.

78 Bemelmans 2018, p. 283.

79 Zie Bemelmans 2018, p. 283-287, waar hij drie mogelijke gevallen van indirecte horizontale werking van de onschuldpresumptie bespreekt, die overigens afwijken van de situatie van een sprekend slachtoffer tijdens het strafproces.

80 Zie o.m. Y. Buruma, *Geen blad voor de mond*, Afscheidsrede Radboud Universiteit Nijmegen, 25 augustus 2011.

7 Wat is er feitelijk al mogelijk?

Wij bespreken hierna twee mogelijkheden waarmee het afleggen van een mondelinge verklaring kan worden gerealiseerd wanneer het slachtoffer daarom verzoekt. Hoewel de artikel 12 Sv-procedure als derde mogelijkheid kan worden beschouwd, bespreken wij die hier niet vanwege de daaraan verbonden nadelen (zie par. 2.2) en omdat deze bijdrage ziet op de strafbeschikkingsprocedure als zodanig.

7.1 *Dagvaarden*

Allereerst kan de officier van justitie ervoor kiezen om alsnog te dagvaarden indien de spreekgerechtigde mondeling wenst te verklaren. Dit is landelijk beleid van het OM, zo volgt uit gesprekken met de respondenten.⁸¹ Deze wens zal dan wel uitdrukkelijk kenbaar moeten worden gemaakt. De meest voor de hand liggende manier is het wensenformulier dat door het OM aan het slachtoffer wordt gestuurd als er een strafzaak tegen de verdachte komt. Bijkomend voordeel hiervan is dat het slachtoffer aldus ook op de hoogte kan worden gebracht van diens recht op actieve deelname aan de afdoening van de strafzaak en de daaronder vallende mogelijkheid om als spreekgerechtigde een verklaring af te leggen. Daartoe zal het wensenformulier moeten worden aangepast, want momenteel kan het slachtoffer bij afdoening via de strafbeschikkingsprocedure niet aanvinken gebruik te willen maken van het spreekrecht.⁸² Het slachtoffergesprek met de officier van justitie zou eveneens een geschikt moment zijn om de wens tot mondeling verklaren te uiten, ware het niet dat dergelijke gesprekken in beginsel enkel plaatsvinden bij zaken die worden gedagvaard.⁸³

Het dagvaarden van de verdachte leidt tot een openbare terechtzitting, waarbij het slachtoffer aanwezig kan zijn en dus het spreekrecht kan uitoefenen. Ook maakt dagvaarden het mogelijk dat slachtoffers een ander namens hen laat spreken. Bij dagvaarden kan het spreekrecht worden uitgeoefend zoals het door de wetgever is beoogd, en kunnen de belangen van het slachtoffer bij het spreekrecht (par. 3), de doelen van het spreekrecht (par. 4) en het recht op actieve deelname van het slachtoffer aan de strafprocedure, zoals neergelegd in de EU richtlijn slachtofferrechten (par. 5), worden verwezenlijkt.

7.2 *Aanwezigheid slachtoffer bij OM-hoorgesprek*

Een praktisch bezwaar tegen dagvaarding zou de olopende zittingsvoorraad bij de rechtbanken kunnen zijn; het zelfstandig afdoen van zaken door het OM beoogt immers de rechtspraak te ontlasten.⁸⁴ Voorts wijzen twee geïnterviewde officieren van justitie op de langere duur van het strafproces. Deze bezwaren kunnen worden ondervangen door terug te keren naar de in paragraaf 2.2 besproken situatie van voor de beleidswijziging en (alleen) bij spreekrechtwaardige delicten die via een strafbeschikking worden afgedaan het slachtoffer in de gelegenheid te stellen om bij het OM-hoorgesprek aanwezig te zijn, bij voorkeur samen met een gemachtigde. Het slachtoffer krijgt dan de kans om diens spreekrecht uit

81 Overigens zijn twee geïnterviewde officieren van justitie van mening dat de enkele wens om mondeling te willen verklaren onvoldoende is om tot dagvaarding van de zaak over te gaan. Daarnaast kan het maatschappelijk belang tijdige afdoening verlangen, en daardoor wordt de zaak dan met een strafbeschikking afgedaan. Ook de geïnterviewde belangenbehartigers stellen dat in de praktijk niet altijd dan wel enkel na enig aandringen gevolg wordt gegeven aan dit beleid.

82 Dit is door een officier van justitie en een belangenbehartiger bevestigd.

83 Zie art. 5.6 Aanwijzing slachtofferrechten (2021A003), *Stcr.* 2021, 46043. Dit is door twee officieren van justitie bevestigd.

84 *Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet* (Rapport Strafvoeding OM), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 29279, nr. 606, p. 6, 10-11; zie ook Th.A. de Roos, 'De coronacrisis en de strafrechtspiegeling', *TvCR* 2020/3, p. 285.

te oefenen. Tegelijkertijd biedt dit de mogelijkheid om het verzoek tot schadevergoeding toe te lichten. Daarmee verwordt de strafbeschikkingsprocedure onzes inziens niet tot een zitting, zoals het bezwaar vanuit het OM luidt tegen de aanwezigheid van het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek.⁸⁵ Het mondeling sprekende slachtoffer is immers in het strafproces noch in de strafbeschikkingsprocedure een procespartij en diens aanwezigheid maakt een strafbeschikkingsprocedure niet tot een procedure op tegenspraak.

Indien het onwenselijk wordt geacht het slachtoffer fysiek aanwezig te laten zijn, bijvoorbeeld vanwege de beveiligingsproblematiek genoemd in paragraaf 2.2, zou ook gedacht kunnen worden aan aanwezigheid van het slachtoffer via een videoverbinding. Vanuit het OM wordt hier immers – zeker tijdens de huidige coronacrisis – vaker gebruik van gemaakt, waaronder bij het horen van de verdachte in het kader van de strafbeschikkingsprocedure.⁸⁶ Belangenbehartigers stellen bovendien dat sommige slachtoffers de voorkeur geven aan snelle afdoening van de zaak en dat aanwezigheid bij het OM-hoorgesprek via een videoverbinding voor het slachtoffer prettiger en laagdrempeliger kan zijn dan aanwezigheid op locatie. Een nadeel is dat slachtoffers via deze mogelijkheid de verdachte niet daadwerkelijk in de ogen kunnen kijken, wat in de weg kan staan aan het (begin van) emotioneel herstel van de schade die het delict heeft veroorzaakt (par. 4).

Een beperking van het voorstel om het spreekgerechtigde slachtoffer in de gelegenheid te stellen bij de strafbeschikkingsprocedure aanwezig te zijn, is dat de mondelinge slachtofferverklaring niet in het openbaar wordt afgelegd, waardoor vooral het doel van zichtbaarheid geven aan het slachtoffer en daarmee het bevorderen van algemene preventie niet kan worden gerealiseerd (par. 4). Uiteindelijk zal niet uit het oog moeten worden verloren waar de specifieke behoeften van het slachtoffer liggen. De slachtofferadvocatuur wijst erop dat van de groep spreekgerechtigden slechts een klein deel daadwerkelijk een mondelinge verklaring wenst af te leggen, en dat we voor die kleine groep best ver mogen gaan. Als een OM-hoorgesprek met compenserende maatregelen, zoals aanwezigheid via een videoverbinding, voor het slachtoffer onvoldoende soelaas biedt, zal alsnog tot dagvaarding moeten worden besloten.

8 Conclusie

Ons onderzoek laat zien dat bepaalde spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure kunnen worden afgedaan en ook daadwerkelijk op deze wijze worden afgedaan. Als gevolg van een beleidswijziging in de Aanwijzing slachtofferrechten is per 1 december 2021 aanwezigheid van het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek expliciet uitgesloten. Het slachtoffer dat diens stem wil laten horen kan daarom alleen een schriftelijke slachtofferverklaring indienen. Het is aan de officier van justitie om te bepalen of, en zo ja, hoe die schriftelijke slachtofferverklaring wordt ingebracht in het OM-hoorgesprek. Het spreekrecht van slachtoffers bij afdoening van spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure wordt dan ook niet wettelijk gewaarborgd. Daarmee is de eerste onderzoeksvraag die aan dit artikel ten grondslag ligt ontkennend beantwoord. Wel moet worden bedacht dat een beperkt aantal spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure wordt afgedaan (zie par. 2.1).

85 Twee geïnterviewde officieren van justitie staan niet open voor aanwezigheid van het slachtoffer, omdat het OM-hoorgesprek dan te veel op een zitting zou lijken, wat niet de bedoeling is. Dat is ook de visie van Otte, zie Otte 2021, p. 578-579.

86 Art. 2.3 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2020, 62572-n2. Overigens staan twee geïnterviewde officieren van justitie niet open voor de aanwezigheid van het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek, ook niet via een videoverbinding, omdat zij het OM-hoorgesprek niet als een zitting beschouwen.

Hiermee is nog geen antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag, namelijk in hoeverre bij een dergelijke afdoening aan de regeling en de ratio van het hoorrecht van artikel 10 EU richtlijn slachtofferrechten wordt voldaan. Wij hebben betoogd dat deze richtlijn en de daarin neergelegde rechten ook van toepassing zijn op 'criminal proceedings' waarin strafbare feiten door een bevoegde autoriteit worden afgedaan (par. 5.2 en 5.4). Wij rekenen de strafbeschikkingsprocedure daartoe. Wanneer spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure worden afgedaan en het slachtoffer een schriftelijke slachtofferverklaring kan inbrengen, is voldaan aan het hoorrecht van artikel 10 richtlijn slachtofferrechten. Die bepaling houdt immers als minimumstandaard in dat schriftelijke uitoefening van het hoorrecht toereikend is (par. 5.3). Voor een deel van de spreekgerechtigden zal het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring volstaan. Het afdoen van spreekrechtwaardige delicten via de strafbeschikkingsprocedure hoeft derhalve niet problematisch te zijn. Dit is anders wanneer slachtoffers een mondelinge verklaring wensen af te leggen.

Aan de hand van inzichten uit de victimologie hebben wij laten zien dat slachtoffers een te respecteren belang hebben bij het spreekrecht (par. 3). Bovendien kunnen de doelen die de wetgever aan het spreekrecht heeft verbonden volgens ons beter worden gerealiseerd bij een mondelinge (en liefst openbare) verklaring (par. 4). Door slachtoffers in staat te stellen hun spreekrecht uit te oefenen tijdens het OM-hoorgesprek kan voorts naar de geest van de richtlijn slachtofferrechten worden gehandeld. Immers, ook uit de richtlijn spreekt een voorkeur voor een mondelinge verklaring (par. 5.3). Dit sluit aan bij de eerdergenoemde inzichten uit de victimologie en de door de Nederlandse wetgever genoemde doelen van het spreekrecht. Doordat de richtlijn strekt tot minimumharmonisatie staat het Nederland vrij om het slachtoffer meer rechtsbescherming te bieden door het hoorrecht van artikel 10 richtlijn slachtofferrechten zo uit te leggen dat dit het mondeling kunnen verklaren in de strafbeschikkingsprocedure behelst (zie par. 5.1). Nadelen van een sprekend slachtoffer lijken ten slotte ongegrond; in de praktijk zijn de ervaringen met het spreekrecht juist voornamelijk positief (par. 6).

Alles afwegende menen wij dat slachtoffers gelegenheid zouden moeten krijgen om hun spreekrecht uit te oefenen in de strafbeschikkingsprocedure wanneer zij dat wensen. Wij reiken daarom twee mogelijke oplossingen aan (par. 7). Een eerste mogelijkheid is om terug te keren naar de situatie van voor de beleidswijziging in de Aanwijzing slachtofferrechten (waarover par. 2.2). Het slachtoffer moet dan (alleen) bij spreekrechtwaardige delicten de mogelijkheid krijgen om bij het OM-hoorgesprek aanwezig te zijn, al dan niet via een videoverbinding, en bij voorkeur samen met een gemachtigde. Een tweede mogelijkheid is dat de officier van justitie alsnog besluit om te dagvaarden. Deze oplossing verdient in onze ogen de voorkeur, omdat bij dagvaarden het spreekrecht kan worden uitgeoefend zoals het door de wetgever is beoogd (zie ook par. 4). Uiteindelijk valt niet één juiste oplossing aan te wijzen en moet worden bekeken waar de specifieke behoeften van het slachtoffer liggen, om zo recht te doen aan diens positie.

Wij zien in dat dagvaarden een onwenselijke oplossing kan zijn vanwege de krappe zittingscapaciteit binnen de rechtspraak. Tegelijkertijd wijzen wij erop dat het aantal spreekrechtwaardige delicten dat via de strafbeschikkingsprocedure wordt afgedaan beperkt is ten opzichte van het totaal aantal strafzaken dat jaarlijks wordt afgedaan, en dat binnen die beperkte categorie van zaken zeker niet alle slachtoffers hun spreekrecht zullen willen uitoefenen. Ons lijkt dagvaarden dan ook een haalbare optie. Niettemin, wanneer het spreekrecht op verzoek van het slachtoffer in de strafbeschikkingsprocedure kan worden uitgeoefend, zou deze afdoeningswijze wat betreft het kunnen effectueren van het spreekrecht een volwaardig en sneller alternatief voor afdoening van spreekrechtwaardige delicten met

het strafproces kunnen zijn. Uiteraard is ook hier van belang dat slachtoffers door het OM goed moeten worden geïnformeerd over hun rechten.

Tot slot merken wij op dat de focus in deze bijdrage op het spreekrecht lag, maar dat het voor bijvoorbeeld het toelichten van de vordering benadeelde partij eveneens van belang kan zijn dat het slachtoffer met een gemachtigde aanwezig is bij de afdoening van de strafzaak via de strafbeschikkingsprocedure. Nader onderzoek naar slachtofferrechten in de strafbeschikkingsprocedure is wat ons betreft dan ook wenselijk.