

Geen spreekrecht bij de OM-straftbeslissing, dan dagvaarden!²

Een reactie op Hoving, DD 2022/56

DD 2022/64

Spreekrechtwaardige misdrijven hoeven niet met een strafbeslissing te worden afgedaan. Wanneer dat toch gebeurt, dient het slachtoffer³ diens wettelijke spreekrecht te kunnen uitoefenen indien diegene dat wenst. In onze bijdrage 'Spreekrecht in de strafbeslissingsprocedure', DD 2022/21, constateren wij dat vanaf 1 december 2021 door een niet toegelichte beleidswijziging in de Aanwijzing slachtofferrechten⁴ de spreekgerechtigde niet langer kan spreken bij afdoening via de strafbeslissingsprocedure.⁵ Wij bespreken vervolgens argumenten voor en tegen het uitoefenen van het spreekrecht in de strafbeslissingsprocedure. Op grond van de belangen van het slachtoffer bij het spreekrecht, de wettelijke doelen van het spreekrecht, en het hoorrecht neergelegd in de EU richtlijn slachtofferrechten komen wij tot de volgende slotsom: ofwel het spreekrecht moet in de strafbeslissingsprocedure kunnen worden uitgeoefend, ofwel spreekrechtwaardige misdrijven moeten niet langer met een strafbeslissing worden afgedaan.

Hoving staat hier anders in. Het wettelijke spreekrecht kan volgens hem worden geëcarteerd als het OM besluit om een spreekrechtwaardig misdrijf met een strafbeslissing af te doen. Zijn belangrijkste argumenten ontleent hij aan de Nederlandse wet, namelijk de Wet OM-afdoening en de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet VPS). Bedacht moet worden dat de Wet OM-afdoening dateert van ruimschoots voor de EU richtlijn slachtofferrechten uit 2012. Een beroep op de memorie van toelichting (uit 2004!) waarin de regering de benadeelde uitsloot van de strafbeslissingsprocedure (Hoving, par. 3.2) is dan ook niet langer passend.⁶ De Wet VPS dateert eveneens van ruim voor de richtlijn slachtofferrechten.⁷

Wij onderkennen met Hoving (par. 4.2) dat de wetgever bij de omzetting van de richtlijn slachtofferrechten stelde dat met het toevoegen van een schriftelijke slachtofferverklaring aan het strafdossier (art. 51b Sv) uitvoering wordt gegeven aan het hoorrecht van artikel 10 van de richtlijn.⁸ Wij geven immers in ons artikel aan dat uit overweging 41 van de preambule van de richtlijn volgt dat het inbrengen van een schriftelijke slachtofferverklaring volstaat voor het uitoefenen van het hoorrecht (par. 5.3). Ons betoog gaat echter een stap verder. Wij leggen uit dat de richtlijn slachtofferrechten van toepassing is op de

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, 'Geen spreekrecht bij de OM-straftbeslissing, dan dagvaarden! Een reactie op Hoving, DD 2022/56', DD 2022/64.

3 Voor de definitie van 'slachtoffer' wordt aangesloten bij art. 51a lid 1 sub a Sv.

4 Zie art. 5.4 Aanwijzing slachtofferrechten (2021A003), *Stcrt.* 2021, 46043.

5 Hoving wijft ons aan dat wij voor deze wijziging geen heldere redenen zien (par. 3.2), maar dat is niet wat wij hebben beweerd. Het enige punt dat wij hebben willen maken is dat de beleidswijziging niet is toegelicht.

6 Zie M.J. Borgers, 'Wetshistorische interpretatie in de strafrechtspraak', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende Schalen. Liber amicorum J. de Hullu*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 55-56.

7 Het wetsvoorstel is ingediend op 9 juni 2005, zie *Kamerstukken II 2004/05*, 30143, nr. 1. De wet VPS is op 17 december 2009 aangenomen en op 1 januari 2011 in werking getreden, zie *Stb.* 2010, 1.

8 *Kamerstukken II 2014/15*, 34236, nr. 3, p. 37.

strafbeschikkingsprocedure. Hoving negeert dat. Zijn betoog dat aan het hoorrecht van artikel 10 richtlijn slachtofferrechten zou zijn voldaan als het slachtoffer door de politie wordt gehoord bij het doen van aangifte, en de steun die hij in dat verband zoekt bij artikel 7 (par. 4.2), miskent de systematiek van de richtlijn.

Artikel 5 richtlijn slachtofferrechten regelt de rechten van elk slachtoffer bij het doen van aangifte en staat in hoofdstuk 2 over ‘verstrekken van informatie en ondersteuning’. Hieruit volgt dat *alle* slachtoffers bij de aangifte moeten kunnen verklaren over het strafbare feit. Maar daarmee is niet meteen, zoals Hoving betoogt, voldaan aan het hoorrecht van artikel 10 richtlijn slachtofferrechten. Dat is een apart, zelfstandig recht dat is opgenomen in hoofdstuk 3 over ‘deelname aan de strafprocedure’. Artikel 10 bepaalt bovendien dat ‘(...) het slachtoffer *in de loop* van de strafprocedure kan worden gehoord (...)’ (onze curs., AH/FK). De Engelse taalversie spreekt hier van ‘heard during criminal proceedings’. De betekenis hiervan wordt duidelijk wanneer men beseft dat de richtlijn volgens het Hof van Justitie ‘(...) een onderscheid [maakt, AH/FK] tussen de fase van het “strafrechtelijk onderzoek” en de fase van de “strafprocedure”.’⁹ Het ‘strafrechtelijk onderzoek’ ziet op het voorbereidend onderzoek, terwijl met de ‘strafprocedure’ wordt bedoeld allerlei procedures gericht op het afdoen van een strafzaak, waaronder de strafbeschikkingsprocedure (zie ons artikel, par. 5.2). Onze conclusie luidt dan ook dat het hoorrecht geldt tijdens de procedure waarmee een strafzaak wordt afgedaan. Het is aan het nationale recht om te bepalen op welk moment dat dan precies is, zo blijkt uit artikel 10 lid 2 richtlijn slachtofferrechten.

Een volgende kwestie is wat het hoorrecht precies inhoudt. Het staat niet gelijk aan het spreekrecht, maar het kan wel het spreekrecht omvatten. Wij betogen in ons artikel (par. 5.3) dat het vereiste van ‘active participation in the criminal proceedings’ of vergelijkbare bewoordingen in de richtlijn slachtofferrechten en de doelstelling van de richtlijn indiceren dat het afleggen van een mondelinge verklaring de voorkeur geniet. Hoving stelt daar tegenover dat een schriftelijke verklaring evengoed kan volstaan en verwijst naar een op het moment van schrijven van deze reactie nog niet verschenen eigen studie waaruit zou blijken dat slachtoffers in vier lidstaten minder ruimte hebben om te spreken (par. 4.2). Wij kunnen hier wijzen op een studie van het Europees Parlement waaruit blijkt dat vier andere lidstaten het slachtoffer sowieso de mogelijkheid bieden mondeling te verklaren.¹⁰ Nog belangrijker vinden wij evenwel het volgende.

Uit het guidance document van de Commissie, dat handreikingen aan de lidstaten geeft voor de implementatie van de richtlijn slachtofferrechten, volgt dat het hoorrecht ten minste omvat het basisrecht van het communiceren met een bevoegde autoriteit en het aandragen van bewijs tot ‘(...) the right to give evidence during the trial’.¹¹ De voorkeur van de Commissie blijkt vervolgens uit datzelfde guidance document, waarin zij opmerkt: ‘Good practice suggests that a victim should be free to present to the authorities concerned his/her view about the manner in which he/she would like to participate in the trial and that the Member State would respect and fulfil this request, to the greatest extent possible.’ Dat is weer in lijn met het eerdere oordeel van het Hof van Justitie over het hoorrecht van artikel 3 kaderbesluit slachtofferzorg, waarop het hoorrecht van artikel 10 richtlijn

9 HvJ 29 juli 2019, zaak C-38/18, ECLI:EU:C:2019:628, *Gambino en Hyka*, r.o. 31.

10 European Parliament, *The Victim's Rights Directive 2012/29/EU. European Impact Assessment*, PE 611.022, December 2017, p. 55.

11 European Commission, DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, December 2013, Ref. Ares(2013)3763804 - 19/12/2013, p. 29, te vinden op https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-eu_en.

slachtofferrechten voortborduurde. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat artikel 3, in combinatie met artikel 2 lid 1 van het kaderbesluit,¹² impliceert '(...) dat het slachtoffer in het kader van de strafprocedure een verklaring kan afleggen en dat deze verklaring in aanmerking kan worden genomen als bewijselement.'¹³ Tegen deze achtergrond verbaast het niet dat de Commissie in haar recente evaluatie het hoorrecht beschouwt als een 'victim's right to access to justice', en bepaalde maatregelen voorstelt. Een van die maatregelen is: '[A] dopts certain rights, normally reserved for parties to proceedings, for all victims of crime to better meet their needs and enhance their participatory rights. This could include greater powers for victims of crime to request evidence to be taken into account.'¹⁴

Deze benadering van zowel Commissie als Hof van Justitie past bij het karakter van een hoorrecht: als je iemand wilt horen in de zin van het vernemen wat iemand heeft meegemaakt of gedaan, dan zal die persoon mondeling moeten spreken. Dat past ook bij de taalkundige betekenis van horen als '(...) de gewaarwording hebben van geluid; door middel van het gehoor (...) geluid waarnemen of in staat zijn waar te nemen.'¹⁵ Nu kan iemand ook schriftelijk weergeven wat men heeft meegemaakt of gedaan. Hoving wijst erop dat een schriftelijke slachtofferverklaring door de officier van justitie kan worden meegenomen in de strafbeschikkingsprocedure (par. 4.2). Maar wordt het slachtoffer gehoord wanneer het slachtoffer zelf niet aanwezig mag zijn, terwijl het wel heeft aangegeven te willen spreken? Bovendien kan het slachtoffer dan niet zelf waarnemen wat met diens schriftelijke slachtofferverklaring gebeurt en/of hoe de verdediging daarop reageert. En schrijft Hoving over de door de officier van justitie 'essentieel' geachte oplegging van de schadevergoedingsmaatregel niet zelf dat als de verdachte de vordering benadeelde partij betwist, het slachtoffer geen mondeling weerwoord kan geven vanwege diens afwezigheid? Hij suggereert voor dit geval dat de officier van justitie dan kan dagvaarden (par. 4.3).

Het hoorrecht omvat, als gezegd, het spreekrecht. Actieve participatie wordt het meest bevorderd door het spreekrecht, en dat geldt ook in de strafbeschikkingsprocedure. Waar Hoving stelt dat de schriftelijke slachtofferverklaring een alternatief is voor het spreken ter terechtzitting (par. 4.2), miskent hij dat dit geen volwaardig alternatief is. In ons artikel geven wij daar verschillende argumenten voor (par. 3 en 4). Zo volgt uit victimologische literatuur dat het spreekrecht *voice* kan bieden, wat kan leiden tot het ervaren van procedurele rechtvaardigheid. Voorts kunnen de doelen van het spreekrecht beter worden gerealiseerd bij een mondelinge verklaring, ook al zijn deze doelen gelijk bij de schriftelijke slachtofferverklaring.¹⁶ Een voorbeeld daarvan is het doel van informatievoorziening: de aanwezigheid van het slachtoffer bij de uitoefening van het spreekrecht maakt het mogelijk om het slachtoffer in de ogen te kijken, diens lichaamstaal waar te nemen, en mede met behulp daarvan een inschatting van de gevolgen te maken.¹⁷ Dat kan allemaal niet bij een schriftelijke slachtofferverklaring die alleen in het strafdossier is gevoegd. Daarnaast kan

12 Dat bepaalt voor zover relevant: 'Elke lidstaat ruimt in zijn strafrecht een reële en passende rol in voor het slachtoffer. (...) en erkent de rechten en rechtmatige belangen van het slachtoffer, in het bijzonder in de strafprocedure'.

13 HvJ 9 oktober 2008, zaak C-404/07, ECLI:EU:C:2008:553, Katz, r.o. 47.

14 Commission Staff Working Document. Evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, Brussels, 28 juni 2022, SWD(2022) 179 final, p. 41-42.

15 Woordenboek der Nederlandsche Taal, ingang 'hooren'. Overigens, de betekenis van hoorzitting wordt als volgt omschreven: 'bijeenkomst van eenige instantie met als doel het aanhooren van mondelinge verklaringen ten aanzien van datgene waarvoor zij ingesteld of bevoegd is'.

16 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.

17 *Kamerstukken II* 2001/02, 27632, nr. 8, p. 11; *Handelingen II* 2002/03, nr. 35, p. 2707-2708.

het voor slachtoffers van belang zijn om procesdeelnemers direct te kunnen toespreken.¹⁸ De schriftelijke slachtofferverklaring kan onzes inziens dan ook niet ‘met evenveel recht’ als actieve participatie worden beschouwd (Hoving, par. 4.2).

Actieve participatie verlangt van een slachtoffer dat het zelf diens belangen kenbaar maakt, maar dan zal het slachtoffer eerst over diens rechten moeten worden geïnformeerd, zoals Hoving ook onderkent (par. 2). In dit kader wijst hij op informatiefolders die door de politie en het OM worden uitgestuurd. Echter, in de informatiefolder van de politie wordt het spreekrecht niet genoemd en die van het OM is online niet te vinden. Daarnaast stelt Hoving dat het OM ‘een handreiking aan het slachtoffer’ doet door een wensenformulier uit te sturen, waarop het slachtoffer bij spreekrechtwaardige misdrijven kan aangeven een mondelinge dan wel schriftelijke verklaring te willen afleggen. Ook de website van het OM vermeldt dat het OM het slachtoffer bericht als diegene spreekrecht heeft.¹⁹ Maar, zoals wij ook in ons artikel aankaarten (par. 2.3), wanneer een officier van justitie tot afdoening via een strafbeschikking beslist, wordt het slachtoffer niet via het wensenformulier gewezen op diens spreekrecht. Hoe moet het slachtoffer, dat doorgaans geen kennis heeft van slachtofferrechten, dan weten van diens spreekrecht? Hoving stelt wel erg gemakkelijk dat een slachtoffer dat niets doet blijkbaar geen wettelijke rechten wil uitoefenen, en dat de officier van justitie daar dus ook geen rekening mee hoeft te houden (par. 2). Zodra het gaat om een spreekrechtwaardig misdrijf zou het OM het slachtoffer moeten wijzen op diens spreekrecht, ongeacht de afdoeningswijze. Dat is ook de benadering van de richtlijn slachtofferrechten, die de informatierechten van het slachtoffer en de informatievoorziening aan het slachtoffer als belangrijke pijler kent.²⁰

In ons artikel schrijven wij dat de keuze van de officier van justitie voor de afdoeningswijze van bepaalde spreekrechtwaardige misdrijven bepaalt of het slachtoffer diens wettelijke spreekrecht kan uitoefenen. Volgens Hoving zouden wij er geen rekening mee houden dat het spreekrecht pas ontstaat vanaf het moment dat de officier van justitie beslist om de verdachte te dagvaarden (par. 4.2). Deze interpretatie van Hoving gaat volgens ons in tegen de tekst van artikel 51e lid 1 Sv, waarin de wetgever heeft neergelegd dat elk slachtoffer van de daarin genoemde spreekrechtwaardige misdrijven bij wet het spreekrecht toekomt.²¹ In artikel 51e lid 2 Sv is vervolgens bepaald waar het slachtoffer diens spreekrecht kan uitoefenen, namelijk ter terechtzitting. Dat is een toepassingsvoorwaarde, geen ontstaansvoorwaarde. Daarbij moet worden bedacht dat de wetgever bij de invoering van het spreekrecht geen rekening heeft kunnen houden met afdoening van spreekrechtwaardige misdrijven via de strafbeschikkingsprocedure, omdat deze procedure destijds simpelweg nog niet bestond. De omstandigheid dat de formulering van artikel 51e lid 2 Sv op dit punt niet is aangepast, maakt niet dat de wetgever het ontstaan van het spreekrecht dus heeft willen koppelen aan de terechtzitting, zeker niet nu artikel 51e lid 1 Sv helder is en het spreekrecht in het leven roept voor slachtoffers van bepaalde misdrijven. Het spreekrecht is dan ook geen contextafhankelijk recht dat niet zou bestaan zolang de officier niet dagvaardt. Niet alleen de Nationale Ombudsman, belangenbehartigers van slachtoffers en wij vragen aandacht voor de positie van het slachtoffer tijdens de strafbeschikkingsprocedure, ook

18 Zie o.m. het advies van SHN op het conceptwetsvoorstel, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35349, nr. 3; Lens, Pemberton & Groenhuijsen 2010, p. 85.

19 Zie <https://www.om.nl/onderwerpen/slachtofferrechten/spreekrecht>.

20 Guidance document 2013, p. 12; Commission Staff Working Document. Evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, Brussels, 28 juni 2022, SWD(2022) 179 final, p. 12-14, 40.

21 Reeds vanaf de invoering van het spreekrecht omvat dit spreekrechtwaardige misdrijven met een maximale gevangenisstraf van zes jaar, en niet zoals Hoving stelt pas vanaf de uitbreiding van het spreekrecht.

vanuit de Tweede Kamer klinkt kritiek.²² De minister voor Rechtsbescherming heeft meermaals toegezegd deze kritiek te zullen bespreken met het OM en daarop terug te komen,²³ maar op het moment van schrijven van deze reactie is dat nog niet gebeurd. Wel stelt hij dat bij ‘ernstige spreekrechtwaardige delicten’ altijd moet worden gevraagd of het slachtoffer gebruik wil maken van diens spreekrecht, en zo ja, dat dan moet worden gedagvaard.²⁴ Ook in de Aanwijzing OM-strafbeschikking komt terug dat ‘ernstige spreekrechtwaardige feiten’ een contra-indicatie zijn voor afdoening met een strafbeschikking.²⁵ Graag horen wij wat onder ‘ernstige spreekrechtwaardige feiten’ valt, waarop dit onderscheid wordt gebaseerd, waarom dat afhankelijk wordt gesteld van het subjectieve oordeel van de officier van justitie en waarom niet *alle* spreekrechtwaardige feiten als contra-indicatie gelden. Immers, de wetgever heeft niet een dergelijk onderscheid in de ernst van spreekrechtwaardige misdrijven gemaakt; alle in artikel 51e lid 1 Sv genoemde misdrijven roepen het wettelijke spreekrecht in het leven.

De positie van het slachtoffer ter terechtzitting is inderdaad ‘niet helemaal hetzelfde als die van een willekeurige belangstellende’ (Hoving, par. 3.3). Sterker nog, als het slachtoffer geen aangifte had gedaan, had de verdachte hoogstwaarschijnlijk niet terecht hoeven staan. Wij blijven van mening dat het slachtoffer diens spreekrecht moet kunnen uitoefenen, ook wanneer spreekrechtwaardige misdrijven worden afgedaan via de strafbeschikkingsprocedure. Mede gelet op het belang van een voortvarende afdoening van strafzaken stellen wij daarom voor het slachtoffer (digitaal) aanwezig te laten zijn bij het OM-hoorgesprek (par. 7.2). Hoving kan zich daar niet in vinden. Zien wij het goed, dan wijzen vrijwel alle argumenten van Hoving op onze andere oplossing: dagvaarden (par. 7.1). En dan zijn we het met elkaar eens, want die oplossing heeft ook onze voorkeur.

22 *Kamerstukken II 2021/22*, 33552, nr. 101; *Handelingen II 2021/22*, nr. 89, item 3; Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 19 september 2022 (*Aanhangsel Handelingen II 2021/22*, nr. 4060). Naar aanleiding van de aandacht voor het slachtoffer in de strafbeschikkingsprocedure dienden Tweede Kamerleden Mutluer (PvdA) en Helder (PVV) moties in, zie *Kamerstukken II 2021/22*, 33552, nr. 92, 93 en 95.

23 *Kamerstukken II 2021/22*, 33552, nr. 101, p. 18; *Handelingen II 2021/22*, nr. 89, item 3, p. 4; Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 19 september 2022 (*Aanhangsel Handelingen II 2021/22*, nr. 4060), p. 4.

24 *Kamerstukken II 2021/22*, 33552, nr. 101, p. 18.

25 Bijlage I Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), *Stcrt.* 2022, 9133.