

Herstelrecht en de positie van slachtoffers

Floriaan Went, mei 2007

In historische context is bij de vraag naar de reactie op gepleegd onrecht het slachtoffer niet weg te denken. Zo was gedurende het gehele Romeinse tijdperk vervolging door het slachtoffer regel en existentie van een klager *sowieso* voorwaarde voor vervolging.¹ Na het ineenstorten van het Romeinse imperium viel West-Europa terug op oud-Germaans ‘*Sippenrecht*’ dat tot aan de 12^e eeuw met lokale variaties zou overheersen.² Voor zover men in deze samenhang kan spreken van rechtspraak, droeg zij het karakter van bemiddeling.³

Bij de reactie op onrecht ging het onder gelding van dit Germaanse recht om een reactie van het slachtoffer of zijn maagschap, jegens het slachtoffer, althans diens maagschap. Een reactie, die gericht was op herstel van de gekrenkte eer, de geleden materiële schade en de verstoorde goddelijke harmonie. Deze reactie, oorspronkelijk overigens een juridische, religieuze en morele plicht, bestond in deemoediging van de dader, althans zijn maagschap.⁴ Al vroeg, namelijk vanaf de 6^e eeuw, ontwikkelde zich in de volksrechten echter ook een andere vorm van geschilbeslechting. Het ging hierbij om de *compositio*; tarieven die daders bij wijze van zoen aan slachtoffers of hun maagschap dienden te betalen.

¹ Kunkel (1974), p. 25, 37.

² Van de Vrugt (1982), p. 4.

³ Immink (1969), p. 22-32.

⁴ Zie onder velen Schmidt (1965), p. 23. Hoffmann (1993), p. 46.

Met de opkomst van een beter georganiseerd feodaal gezag in de 11^e en 12^e eeuw, deed echter de premisse opgeld dat misdrijven, met name verstoringen van de stadsvrede of de openbare orde, door het gezag en in naam van de gemeenschap dienden te worden bestraft.⁵ De oud-Germaanse bloedwraak en vete bedreigden de sociale cohesie in de stedelijke eedgemeenschappen en verdroegen zich niet met de voor de stedelijke economie onmisbare stadsvrede. Door de parallelle opkomst van inquisitoire procesvormen, ingegeven door machtsaspiraties van de wereldlijke en kerkelijke macht en groeiende afkeer tegen oordeelsvindingen op metafysische leest, werd weliswaar vervolging *ex officio* mogelijk - initiatie van vervolging door een slachtoffer bleef desalniettemin regel. Nog onder gelding van de Franse Code d'Instruction Criminelle (hierna CIC) (1811-1838) was op huidig Nederlandse grond aanstichting van vervolging door het slachtoffer mogelijk.

Aristocratisering en oligarchisering van het bestuur, de profilering van 'regentenmentaliteit',⁶ maakten in Nederland niet alleen een einde aan participatie van leken aan rechtspraak, maar zetten ook het slachtoffer buiten spel. Een verplichting tot vervolging naar aanleiding van een aangifte of klacht (in de zin van het '*Legalitätsprinzip*') werd in tegenstelling tot omringende landen in de praktijk al onder gelding van de CIC niet gehanteerd,⁷ daarnaast werd met invoering van het Wetboek van Strafvordering (Sv) in 1838, eveneens in tegenstelling tot omringende landen, een *absoluut* vervolgingsmonopolie afgevaardigd. De ratio van dit een en

⁵ Zie Van Caenegem (1954), p. 21; Van de Vrugt (1982), p. 11; Kunkel (1974), p. 44.

⁶ Vgl. Pieterman (1985).

⁷ Zie Boot (1885), p. 9-10.

ander lag in een groot vertrouwen in openbare aanklagers en een even groot wantrouwen jegens slachtoffers: Als ratio van de afwijzing van de *citation directe* werd in het jaar 1914 genoemd een ‘*hoge mate van gevaarlijkheid*’ van het vervolgingsrecht door burgers wegens hun beweerdelijk motief van ‘*persoonlijke wraakgevoelens*’, het daarmee voorkómen van vervolging voor luttele zaken en het beletten van een - verondersteld uit de *citation directe* voortvloeiende - vermeerdering van het aantal strafvervolgingen, welke vermeerdering weinig gewenst werd geacht.⁸ Argumenten, waarover Corstens (2002) schrijft dat er geen signalen zijn dat zij aan kracht zouden hebben verloren.⁹

De rol van slachtoffers in het strafproces is in Nederland zeer lange tijd uiterst marginaal geweest. Als symptomatisch kan in dit verband de omstandigheid gelden dat het woord ‘slachtoffer’ in het wetboek van Strafvordering niet voorkwam. De rol van een slachtoffer beperkte zich traditioneel tot de beslissing tot het doen van aangifte, welke constitutief was (en ook thans is) voor vervolging. Komt een aangifte tot stand, dan kan het slachtoffer worden opgeroepen om ter zitting een getuigenverklaring af te leggen. Aan een dergelijk oproep moet worden voldaan - ongeacht eventuele weerzin is het slachtoffer als getuige verplicht naar waarheid te verklaren.¹⁰ Tot 1995 konden de ‘beledigde partij’ en ook direct benadeelden zich in het proces voegen met een eenvoudige vordering tot maximaal 1.500 gulden. Een slachtoffer is overigens desalniettemin in dogmatische zin (thans nog steeds) geen daadwerkelijke *partij* in het geding; het strafproces speelt zich uitsluitend af tussen

⁸ Zie Kamerstukken II 1913/14, bijl. hand., no. 286.

⁹ Corstens (2002). p. 72.

¹⁰ Op de uitzondering van het verschoningsrecht ex art. 217 Sv na, zie art. 192; 444 Sr.

openbaar ministerie (O.M.), de verdachte en diens raadsman ten overstaan van de rechter. Het enige correctief op de (wegens het vervolgingsmonopolie: *solitaire* en) zeer vergaande discretionaire bevoegdheid (voortkomend uit het opportuniteitsbeginsel) tot vervolging van de Officier van Justitie (OvJ), ligt in de mogelijkheid tot klacht tegen niet-vervolging (ex artikel 12 Sv) bij een hof door de rechtstreeks belanghebbende.

Aan de voornaamste behoeften van slachtoffers, namelijk erkenning van hun slachtofferschap en correcte bejegening door justitiële autoriteiten, kon in dit stelsel niet op bevredigende wijze tegemoet worden gekomen. Tegen de achtergrond van deze achterstelling van slachtoffers ontstond er vanaf de jaren 70 van de 20^{ste} eeuw, ingeleid door de feministische beweging, een ontwikkeling van emancipatie van slachtoffers.¹¹ Het leidde in 1975 tot het particuliere initiatief van de bureaus voor slachtofferhulp en in 1985 niet alleen tot de eerste richtlijn terzake van de slachtofferzorg maar ook tot de instelling van de Commissie Terwee die moest onderzoeken welke wettelijke voorzieningen ten behoeve van de versterking van de positie van slachtoffers konden worden getroffen.¹² De aanbevelingen van het rapport van deze commissie leidden in 1995 tot de invoering van de Wet Terwee, welke middels een daarop baserende richtlijn streefde naar een aanmerkelijke verbetering van de positie van slachtoffers. Een nieuw regime werd ingevoerd, diens zwaartepunt lag op een correcte bejegening van slachtoffers, betere informatievoorziening en actieve schadebemiddeling en –regeling. Specifieker gezegd werden O.M. en politie verplicht het slachtoffer te vragen of het op de hoogte wil worden gehouden van beslissingen in de

¹¹ Zie Blad (2007b), p. 118.

¹² Zie Blad (2007b), p. 118.

strafprocedure, werden zij verplicht die informatie desgewenst ook te verstrekken en werd ook informatieverstrekking met betrekking tot slachtofferhulp en uitreiking van voegingsformulieren verplicht gesteld. Ook werd de voeging (nu als ‘benadeelde’ partij) vereenvoudigd door dit verzoek in schriftelijke vorm mogelijk te maken en de verschijningsplicht ter zitting te schrappen. Ook werd het maximum van het voegingsbedrag geschrapt. Blad (2007b) schrijft in verband met de Wet Terwee over een omslag van een ‘zorgmodel’ naar een ‘rights-model’ waarin de bejegening van het slachtoffer gejuridiseerd wordt en steeds ruimere rechten aan het slachtoffer worden toegekend.¹³

Tegen de achtergrond van dit ‘slachtoffervriendelijke’ beleid kwamen rond de eeuwwisseling experimenten tot stand inhoudende inbreng van slachtoffers, middels slachtofferverklaringen, in de strafprocedure. Deze experimenten effenden de weg voor het spreekrecht van slachtoffers dat in 2005, ondanks een gering draagvlak onder professionals,¹⁴ in werking trad.¹⁵ Dit spreekrecht geldt thans in geval van telastegelegde strafbare feiten met een minimale strafdreiging van 8 jaar en enkele andere misdrijven. De verklaring van het slachtoffer moet betrekking hebben op de impact van het misdrijf op zijn leven, niet mag de verklaring betrekking hebben op bewijs. De veronderstelde positieve invloed van het spreekrecht op de positie van het slachtoffer is in de literatuur kritisch ter discussie gesteld;¹⁶ voor een

¹³ Zie Blad (2007b), p. 119.

¹⁴ Vgl. Kool & Moerings (2003); Kelk (2003).

¹⁵ Wet van 21 juli 2004 tot invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden, Stb. 382.

¹⁶ Zie o.a. De Graauw (2004); Kelk (2003); Kool (2002); Keijser & Malsch (2002); Spanninga & Van Strien (2001).

evaluatie op grond van empirisch onderzoek is het spreekrecht nog te jong.

Ook in internationale context heeft zich een sterke belangstelling voor slachtoffers geprofileerd - een ontwikkeling die tot diverse supranationale aanbevelingen, verdragen, resoluties en ook kaderbesluiten leidde. In huidige context is de belangrijkste regeling het voor de lidstaten bindende Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, een kaderbesluit met tamelijk vergaande implementatieverplichtingen voor de lidstaten.¹⁷ Het kabinet is trouwens van opvatting dat Nederland ook zonder implementatie zou voldoen aan het kaderbesluit;¹⁸ een standpunt dat mij niet houdbaar dunkt.¹⁹

Bij de vraag naar de positie van slachtoffers van misdrijven zal op de eerste plaats worden gedacht aan hun positie *in het strafproces*. Door een dergelijk perspectief worden echter essentiële punten aan het oog onttrokken; slachtoffers van misdrijven bestaan ook zonder strafproces, sterker nog, indien naar aanleiding van een aangegeven misdrijf geen ambtshalve interventie plaats vindt, is het gevaar op secundaire victimisatie groot. Ondanks een onaflatende punitieve golf en een sterke instrumentalisering van het strafrecht in Nederland sinds de jaren 80 van de vorige eeuw (die door de moord op Fortuyn ook nog in een stroomversnelling kwam), is het ophelderingspercentage van misdrijven in ons land in Europees perspectief bijzonder laag²⁰ - zo niet (meer) het allerlaagste.

¹⁷ Zie in dit verband Groenhuijsen (2001).

¹⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1, p. 10.

¹⁹ Ook niet met kijk op de wél uitgevoerde implementatie, vgl. Blad (2007a).

²⁰ Vgl. o.a. Tak & Fiselier (2002); Smit e.a. (2003).

Noemenswaardig is in dit verband dat de politiesepots, diens legaliteit mij nota bene zeer twijfelachtig dunkt, volstrekt oncontroleerbaar zijn²¹ en naar hun aantallen enkel kan worden gegist. Dit is noemenswaardig omdat de controle op de vervolgingsbeslissing enkel door slachtoffers kan geschieden middels de artikel 12-procedure. Een hoogdrempelige beklagprocedure, die zich echter richt op vervolgingsbeslissingen van *het O.M.*. Mijns inziens komt de effectiviteit van dit zo centrale controle-instrument in het gedrang bij de ‘stille sepots’ van de politie (al wordt in de jurisprudentie aangenomen dat een klacht ex artikel 12 Sv zich ook kan richten op sepots van de politie). In dit verband zij ook opgemerkt dat het aantal artikel 12-procedures de afgelopen jaren exponentieel is gestegen.²² De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseerde in het jaar 2001 met kijk op de lage ophelderingspercentages en de ook bij ernstige geweldsmisdrijven bestaande sepotpraktijken van de politie een omdraaiing van het positieve opportuniteitsbeginsel.²³

Dit een en ander werpt mijns inziens - terughoudend geformuleerd - de vraag op of de eerder geciteerde opvatting van Corstens (2002), inhoudende dat de argumenten van 1914 thans nog gestand kunnen houden en of het (ongematigde) positieve opportuniteitsbeginsel in combinatie met het absolute

²¹ Zie Tulder (2002), p. 3-4.

²² Volgens de voormalige minister van Justitie Korthal werden in het jaar 1994 in totaal 556 artikel 12-procedures gevoerd (zie Kamerstukken II 1999/00, 26 436, nr. 5, p. 2). Uit mij ter beschikking staande gegevens van de hoven Arnhem en Leeuwarden blijkt, dat daar in het jaar 2003 in totaal 692 dergelijke procedures werden afgedaan. Volgens de tamelijk recent voor het eerst door de Raad voor de Rechtspraak gepubliceerde desbetreffende cijfers werden in 2004 in totaal 1.770 beklagprocedures gevoerd, zie Jaarverslag Rechtspraak (2004), p. 19.

²³ Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: SDU, 2002), p. 235.

vervolgingsmonopolie ook in het licht van een beoogde versterking van de positie van het slachtoffer niet teveel van 'het goede' zijn. De versterkte strafrechtelijke repressie van de afgelopen jaren, blijkend bijvoorbeeld ook uit prestatieakkoorden, lijkt niet zo zeer gericht te zijn op begunstiging van slachtoffers maar van de overheid.

Zoals hierboven al bleek, is bemiddeling tussen slachtoffers en daders een archaïsche functie van procedures samenhangend met gepleegd onrecht. Hoe succesvol mediation is - ook in (het civiele recht van) Nederland en volgens de opvatting van de minister van Justitie - bleek een week geleden uit de brief van de minister aan het parlement.²⁴ Desalniettemin bleek de (vorige) minister te aarzelen wat betreft de waarde van bemiddeling in strafzaken. De beoogde implementatie van artikel 10 van het eerder genoemde kaderbesluit dat tot bevordering van bemiddeling in strafzaken verplicht, heeft in Nederland (als een van de zeer weinige landen in Europa dat geen enkele vorm van bemiddeling in strafzaken kent) vooralsnog niet zozeer tot invoering van de verplichte bemiddeling geleid, maar tot invoering van 'slachtoffer-dader-gesprekken'. Zij dienen te fungeren als aanvulling op de strafrechtelijke procedure en te leiden tot een verslag van het slachtoffer-dader-gesprek, dat ter informatie aan de OvJ kán worden gezonden als het strafproces nog moet worden afgesloten. Het is hier niet de plaats om uitvoerig in te gaan op de omstandigheid dat de voorgenomen implementatie niet voldoet aan het kaderbesluit,²⁵ er zal hier worden volstaan met de vaststelling dat het stelsel van slachtoffer-dader-gesprekken zeker strijdig is met artikel 10 tweede lid van het kaderbesluit omdat het bij de Nederlandse regeling uitdrukkelijk niet de

²⁴ Zie Kamerstukken II 2006/07, 29 528, nr. 5)

²⁵ Voor een uitvoerige bespreking hiervan zie Blad (2007a).

bedoeling is dat de resultaten van het gesprek invloed hebben op de strafzaak.

Evaluatie van slachtoffer-dader-bemiddeling toont aan dat deelnemers zeer tevreden zijn over de uitkomst van dergelijke bemiddeling.²⁶ Het moge duidelijk zijn dat het strafrecht voor delinquenten weinig positiefs kan bieden. Bemiddeling die in staat is het strafrecht te omzeilen en ook door slachtoffers positief wordt ervaren, biedt mijns inziens een win-win-situatie, nog afgezien van een potentieel kostenbesparende effect voor de overheid. Ook afgezien daarvan dunkt mij uitbreiding van facultatieve afdoeningsmodaliteiten voor slachtoffers hoe dan ook een verbetering van hun positie tot gevolg te hebben. Een heldere wettelijke grondslag, geïnspireerd op de Beginselverklaring Bemiddeling in Strafzaken,²⁷ voor bemiddeling in strafzaken lijkt reeds om die reden een voordelige invloed te hebben op de positie van slachtoffers.

²⁶ Zie Blad (2007a), p. 9 en de verwijzingen aldaar.

²⁷ Zie <http://www.nmi-mediation.nl/cms/docs/index.php?sid=310>.

Literatuur

Blad (2007a)

Blad, J. R., *Slachtoffer-dader-gesprekken als vorm van rechtshandhaving*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2007

Blad (2007b)

Blad, J. R., *Slachtofferhulp, slachtofferzorg en strafrechtelijke rechtshandhaving*, in: Blad, J.R. & Van der Hulst, J. (red.) 'Strafrechtelijke rechtshandhaving. Aspecten en actoren belicht voor het academisch onderwijs', Boom Juridische uitgevers, 2007

Boot (1885)

Boot, W., *De afhankelijkheid van het Openbaar Ministerie ten opzichte van het instellen der Strafvoeding*, Amsterdam: M.J. Portielje 1885

Van Caenegem (1954)

Van Caenegem, R. C., *Geschiedenis van het strafrecht in Vlaanderen van de XIe tot de XIVe eeuw*, Brussel: Paleis der Academiën 1954

Corstens (2002)

Corstens, G. J. M., *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Arnhem: Kluwer 2002

De Graauw (2004)

De Graauw, A. K., 'Spreekrecht ter zitting', *Trema* afl. 8, 2004, p. 346-356

Groenhuijsen (2001)

Groenhuijsen, M. S., 'Hervorming van het strafprocesrecht met het oog op de belangen van het slachtoffer: 'we ain't seen nothing yet' ', *DD*, 2001

Hoffmann (1993)

Hoffmann, P., *Zum Verhältnis der Strafzwecke Vergeltung und Generalprävention in ihrer Entwicklung und im heutigen Strafrecht*, (diss. Georg-August-Universität zu Göttingen) Göttingen: 1993

Immink (1969)

Immink, P. W. A., *De zoenprocedure*, in: Immink, P.W.A. & Maris, A.J. 'Registrum Guidonis', Utrecht: Kemink 1969, 1969

Keijser & Malsch (2002)

Keijser, J. W. d. & Malsch, M., 'Is spreken zilver en zwijgen goed? Spreekrecht en het ontstemde slachtoffer', *DD*, afl. 1, 2002, p. 5-20

Kelk (2003)

Kelk, C., 'Slachtofferverklaringen in woord en geschrift', *DD*, afl. 2, 2003, p. 93-10

Kool (2002)

Kool, R., 'En zij werden gehoord...? Spreekrecht voor slachtoffers, de genderlading van een ogenschijnlijk sympathiek wetsvoorstel', *Nemesis* afl. 3, 2002, p. 49-53

Kool & Moerings (2003)

Kool, R. & Moerings, M., 'Schriftelijke slachtofferverklaring of spreekrecht?' *Trema* afl. 2, 2003, p. 50-55

Kunkel (1974)

Kunkel, W., *Kleine Schriften, Zum römischen Strafverfahren und zur römischen Verfassungsgeschichte*, Weimar: 1974

Pieterman (1985)

Pieterman, R., 'Legaliteit en opportuniteit, Een rechtssociologische notitie over legaliteit en opportuniteit, politiek en recht', *Sociale wetenschappen*, 2, 1985

Schmidt (1965)

Schmidt, E., *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1965

Smit e.a. (2003)

Smit, P. R., Van Tulder, F. P., Meijer, R. F. (red.), 'Het ophelderingspercentage nader beschouwd', 2003,

Spanninga & Van Strien (2001)

Spanninga, J. W. & Van Strien, A. L. J., 'Een wetsvoorstel betreffende het spreekrecht', *Trema*, afl. 10, 2001, p. 419-428

Jaarverslag van de Rechtspraak (2004)

Jaarverslag van de Rechtspraak, Den Haag: 2004

http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/9C29E735-A866-4A15-9A48-03DD730AE14E/0/Rechtspraak_2004.pdf

Tak & Fiselier (2002)

Tak, P. J. P. & Fiselier, J. P. S., 'Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken', 2002,

Tulder (2002)

Tulder, F. P. v., 'Stille sepots', *Tijdschrift voor de politie*, afl. 3, 2002,

Van de Vrucht (1982)

Van de Vrucht, M., *Aangaende Criminele Saken, Drie hoofdstukken uit de geschiedenis van het strafrecht*, Deventer: Kluwer 1982

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag: SDU, 2002

Kamerstukken

Kamerstukken II 1913/14, bijl. hand., nr. 286

Kamerstukken II 1999/00, 26 436, nr. 5

Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1

Kamerstukken II 2006/07, 29 528, nr. 5