

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
De minister van Justitie en Veiligheid en
de minister voor Rechtsbescherming
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Geachte heer Grapperhaus, geachte heer Dekker,

In deze brief vraag ik uw aandacht voor de positie van slachtoffers van misdrijven die het Openbaar Ministerie (OM) afhandelt met een strafbeschikking. In de strafprocedure die uitmondt in een strafbeschikking is minder plaats voor het slachtoffer dan in zaken die voor de rechter worden gebracht. Rechtshulpverleners die slachtoffers bijstaan, attendeerden de Nationale ombudsman op situaties waarin aan slachtoffers niet voldoende recht wordt gedaan.

In deze brief benader ik de positie van het slachtoffer bij de afdoening van de strafzaak met een strafbeschikking vanuit het belang dat iedere burger toegang heeft tot het recht. Vervolgens bespreek ik in hoeverre belangen van slachtoffers worden betrokken bij de besluitvorming van het OM over de aanpak van de zaak: met een zitting bij de rechter, of met een strafbeschikking. Daarna licht ik toe waarom een slachtoffer slechter af kan zijn wanneer zijn zaak niet voor de rechter wordt gebracht, maar met een strafbeschikking van het OM wordt afgedaan. Ik sluit af met enkele conclusies en betrek hierbij uw antwoord op recente Kamervragen¹. U schrijft dat u op dit moment geen aanleiding ziet om onderzoek te doen hoe er meer recht kan worden gedaan aan slachtoffers in zaken die door het OM zelf worden afgedaan. Ik vind dat er wél reden is om regelgeving en praktijk op dit punt tegen het licht te houden en doe daartoe een oproep in deze brief.

Strafbeschikking en toegang tot recht

Toegang tot recht is een belangrijke pijler van onze rechtstaat.² Voor mij betekent "toegang tot recht" in essentie dat de overheid burgers in staat moet stellen om gebruik te maken van hun procedurele mogelijkheden, wanneer zij in hun rechten zijn aangetast. Zij moeten de mogelijkheid hebben om een geschil voor de rechter te brengen.

Wanneer het OM zelf misdrijven bestraft, dus zónder tussenkomst van een rechter, mogen de daarbij betrokken burgers – verdachten én slachtoffers – een zorgvuldige procedure verwachten. Bij bezwaren tegen die afhandeling door het OM moet er een reële mogelijkheid zijn om deze voor te leggen aan een rechter.

¹ Brief van 17 november 2021 van de demissionaire minister van Justitie en Veiligheid en de de missionaire minister voor Rechtsbescherming, uw ref. 3622581

² Het belang van toegang tot recht komt ook tot uitdrukking in Sustainable Development Goal (SDG) 16.3: "Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all". "Justice" is breder dan "recht", denk aan: gerechtigheid, een goed functionerend rechtssysteem, toegang tot een rechter. Aan artikel 6 EVRM kunnen burgers in veel situaties een recht ontleen op toegang tot een rechterlijke instantie.

Pagina 1

Datum

16 december 2021

Onderwerp

Slachtoffer en strafbeschikking

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

Vanuit dit gezichtspunt onderzocht de Nationale ombudsman vorig jaar de positie van de *verdachte* die een strafbeschikking heeft gekregen. In het rapport "[Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht](#)"³ uit 2020 staan de knelpunten beschreven rond de informatieverstrekking aan verdachten over de betekenis en gevolgen van een strafbeschikking. Deze knelpunten leiden ertoe dat de toegang tot recht voor deze verdachten onder druk staat. De Nationale ombudsman inventariseerde hoe het Centraal Justitieel Incasso Bureau en het OM verdachten beter kunnen informeren.⁴

Nu stel ik nadrukkelijk de positie van het *slachtoffer* aan de orde in strafzaken die het OM afsluit met een strafbeschikking. Ook voor slachtoffers staat de toegang tot recht onder druk wanneer het OM kiest voor vervolging via een strafbeschikking. De positie van slachtoffers in zaken die bij de rechter komen, is de laatste jaren in wetgeving versterkt. De positie van slachtoffers in zaken die met een strafbeschikking worden afgehandeld, is in vergelijking daarmee achtergebleven. Het OM besluit echter veelvuldig tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en dus voor afhandeling buiten de rechter om. Welke criteria spelen bij het OM een rol bij de keuze om een zaak te vervolgen met een strafbeschikking of om de zaak voor te leggen aan de rechter?

Besluitvorming OM omtrent vervolging met strafbeschikking of met dagvaarding

De strafbeschikking is geïntroduceerd om mogelijk te maken dat aan een verdachte straffen en aanwijzingen worden opgelegd zonder dat een rechter wordt ingeschakeld. Bij afhandeling met een strafbeschikking wordt geen beroep gedaan op schaarse rechterlijke capaciteit. Daarnaast kan het tijdsverloop tussen de vervolgingsbeslissing van het OM en de sanctieoplegging worden verkort. De wetgever heeft voor zaken waarin afhandeling met een strafbeschikking is toegelaten de mogelijkheid van dagvaarden behouden. Het OM heeft in die gevallen een keuze hoe het de verdachte gaat vervolgen. Daarbij bestaat er voor het OM geen verplichting om in een concreet geval aan te geven hoe belangen van het slachtoffer bij die beslissing zijn betrokken.

Slachtofferadvocaten en medewerkers van SHN spraken eerder dit jaar tegenover medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman hun zorg uit dat het OM de laatste tijd meer en zwaardere zaken via een strafbeschikking afdoet, waaronder zaken waarin het slachtoffer op de zitting spreekrecht zou hebben⁵. Het gebrek aan zittingscapaciteit bij de rechtbanken en de corona-maatregelen hebben deze ontwikkelingen versterkt.

³ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/ombudsman-overheid-moet-ook-burgers-verdacht-van-straftbaar-feit-behoorlijk-informeren>

⁴ Over de ontwikkelingen en acties vanuit het ministerie, het OM en het CJIB in vervolg op de aanbevelingen in dit rapport is het bureau van de Nationale ombudsman in contact met de genoemde organisaties.

⁵ In antwoord op Kamervragen schreven de demissionaire minister van Justitie en Veiligheid en de demissionaire minister voor Rechtsbescherming op 17 november jl. dat het OM voor een aantal door SHN aangedragen zaken heeft uitgezocht of, ondanks dat sprake was van een ernstig spreekrechtwaardig delict, toch gekozen is voor afdoening met een OM-strafbeschikking. In een beperkt aantal zaken bleek dat het geval. Het OM heeft aangegeven dat de desbetreffende officieren binnen de beoordelingsruimte die hen toekomt in die specifieke situaties tot de afweging zijn gekomen om de zaak toch zelf af te doen.

In de Aanwijzing OM-strafbeschikking staan instructies voor de parketten over de afhandeling met strafbeschikking. Uitgangspunt is dat de parketten in alle zaken waarin dat wettelijk is toegestaan kiezen voor afdoening met een strafbeschikking. Bij de Aanwijzing zit een lijst met enkele contra-indicaties; situaties waarin het OM de zaak wél aan de rechter voorlegt. Jarenlang kwam in die lijst geen verwijzing voor naar verzoeken of belangen van slachtoffers⁶. Pas zeer onlangs (11 november 2021) heeft het OM in de Aanwijzing OM-strafbeschikking als contra-indicatie opgenomen: ernstige zaken waarin het slachtoffer spreekrecht heeft als de verdachte voor de rechter zou komen⁷.

De wet kent een mogelijkheid van rechterlijke controle op de beslissing tot afhandeling met een strafbeschikking. Een slachtoffer kan over deze beslissing van het OM beklag doen, nadat de strafbeschikking is opgelegd. Hij moet daarvoor een procedure aanspannen bij het gerechtshof. Het hof kan bepalen dat de verdachte alsnog moet worden gedagvaard.

Enkele SHN-medewerkers spraken met de medewerkers van de Nationale ombudsman over hun ervaring met deze procedure (artikel 12 Wetboek van Strafvordering): zo'n procedure vraagt veel van het slachtoffer, terwijl de kans op succes minimaal is. Zij vertelden dat slachtoffers vaak geen energie meer hebben om een procedure te voeren om de zaak alsnog bij de strafrechter te krijgen. Bovendien bestond bij hen de indruk dat het Hof niet zozeer nagaat of afhandeling buiten slachtoffer en rechter om acceptabel was, maar of het OM "ernaast heeft gezeten" met de opgelegde sanctie. SHN-medewerkers wisten één voorbeeld te noemen van een gegrond artikel 12 Sv-beklag tegen een strafbeschikking waarin de schadevergoeding niet was meegenomen; het hof verwees die zaak naar mediation om daar de schade te kunnen bemiddelen.

De positie van het slachtoffer bij afhandeling door de rechter vergeleken met de afhandeling via een strafbeschikking

Voor het slachtoffer maakt het uit of het OM in zijn strafzaak de verdachte dagvaardt, dan wel vervolgt met een strafbeschikking. De behandeling van een strafzaak door de rechter biedt aan het slachtoffer verschillende mogelijkheden om actief betrokken te zijn en zijn recht te halen. Deze mogelijkheden blijven voor hem buiten bereik wanneer het OM besluit om zelf over te gaan tot strafoplegging. Enkele verschillen stip ik hier kort aan.

In strafzaken die voor de rechter worden gebracht, kan het slachtoffer in beginsel aanwezig zijn bij de strafzitting en zijn vordering tot schadevergoeding mondeling toelichten. Ook zonder zelf het te woord te voeren kan zo'n zitting voor hem van betekenis zijn: hij maakt mee hoe de officier van justitie de verdachte ter verantwoording roept, hij ziet hoe zijn belangen door de officier van justitie naar voren worden gebracht en hij hoort hoe de rechter tot zijn beslissing komt.⁸

⁶ Aanwijzing van het College van Procureurs-generaal, nr 2020A014; deze gold tot 1 december 2021. In een speciale restrictie met betrekking tot "bepaalde ernstige feiten op het vlak van (huiselijk) geweld, zeden en belaging" kan een indirect verband worden gezien met slachtofferbelangen.

⁷ Aanwijzing nr 2021A002, inwerkingtreding 1 december 2021.

⁸ Het slachtoffer dat schade wil verhalen kan op de zitting zijn vordering tot schadevergoeding door de strafrechter laten beoordelen. De strafrechter beslist naar maatstaven van civiel recht en motiveert die beslissing. Het bedrag dat de rechter eventueel toewijst is in de praktijk leidend

Dit is anders wanneer een zaak door het OM met een strafbeschikking wordt afgedaan. Wat voor het OM de overwegingen zijn om in een strafbeschikking een bepaalde straf of gedragsaanwijzing op te leggen, blijft voor het slachtoffer onbekend. Het slachtoffer krijgt pas bericht van het OM over de opgelegde straf nadat de zaak is afgehandeld.

Ter versterking van zijn positie heeft het slachtoffer het recht gekregen om bij een reeks delicten op de rechtszitting het woord te voeren. Met het spreekrecht is het slachtoffer deelnemer aan de zitting geworden en heeft hij (ook) letterlijk een stem gekregen in het strafproces. Dat kan bijdragen aan herstel van emotionele schade. Daarnaast kan het verhaal van het slachtoffer relevante informatie bevatten voor de oordeelsvorming door de rechter.

Dit spreekrecht heeft het slachtoffer niet wanneer het OM kiest voor vervolging met een strafbeschikking. Zelfs wanneer het OM de verdachte persoonlijk hoort, heeft het slachtoffer dit recht niet. Dit horen van de verdachte is voorgeschreven wanneer het OM van plan is om aanwijzingen op te leggen die het gedrag van de verdachte betreffen en soms bij een schadevergoedingsmaatregel.⁹ Dat zijn bij uitstek onderwerpen die het slachtoffer aangaan. Wanneer het slachtoffer aanwezig is bij het hoorgesprek, kan hij direct reageren op wat de verdachte en het OM in dat gesprek opmerken. Toch kent de wet het slachtoffer geen (uitdrukkelijk) recht toe om aanwezig te zijn bij het gesprek tussen het OM en de verdachte. Het huidige beleid van het OM is om slachtoffers niet toe te laten.¹⁰ Bovendien is het bepaald geen vaste praktijk dat het slachtoffer uitleg krijgt wanneer het OM zijn schadeclaim niet (volledig) honoreert of niet de gewenste beschermingsmaatregel (contact- of locatieverbod) oplegt.

Slachtofferadvocaten en SHN-medewerkers geven aan dat slachtoffers het een gemis vinden dat zij niet aanwezig mogen zijn bij het hoorgesprek tussen het OM en de verdachte. Zij benadrukken dat het belangrijk is om goed na te gaan bij het slachtoffer waaraan hij behoefte heeft. Veel slachtoffers vinden het belangrijk erbij te zijn en actief te kunnen deelnemen wanneer de strafzaak wordt beoordeeld door het OM of de rechter. Het is niet goed uit te leggen dat het slachtoffer niet aanwezig kan zijn bij de vaststelling van het schadebedrag of de gedragsaanwijzing, aldus SHN-medewerkers en slachtofferadvocaten.

Slachtofferbelangen onvoldoende geborgd bij vervolging met een strafbeschikking

De wetgever heeft aan de officier van justitie de bevoegdheid toegekend om zelf straffen op te leggen. Hierbij is -terecht- veel aandacht besteed aan de positie van de verdachte. In regelgeving of beleid is echter niet uitdrukkelijk neergelegd hoe rechten en belangen van slachtoffers worden meegenomen

voor de vaststelling van de som geld die een veroordeelde aan de Staat moet betalen ten behoeve van het slachtoffer (de zogenoemde schadevergoedingsmaatregel).

⁹ Een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2000, wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte (...) daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie (...).(art 257c lid 2 Sv)

¹⁰ De Nederlandse wettelijke regeling verplicht niet tot het uitnodigen van het slachtoffer hierbij. Het College van Procureurs-Generaal heeft in een brief d.d. 1 oktober 2020 aan de Nationale ombudsman het standpunt ingenomen dat (volgens de wetgever) voor het slachtoffer geen plaats is bij zo'n hoorgesprek.

bij het afdoen met de strafbeschikking. De focus in huidige regelgeving en praktijk rondom de strafbeschikking ligt vooral op efficiënte afhandeling van strafzaken.

Op basis van het voorgaande constateer ik als volgt:

- Wanneer het gaat om de beslissing van het OM over het al dan niet voorleggen van een zaak aan de rechter, ontbreken de nodige waarborgen voor de positie van het slachtoffer. Bovendien mag van het OM mag worden verwacht dat het aan het slachtoffer dat daar om vraagt, tekst en uitleg geeft over de wijze van vervolging. Naar aanleiding van Kamervragen is een aantal zaken geëvalueerd waarbij, ondanks dat sprake was van een ernstig spreekrechtwaardig delict, het OM toch heeft besloten om de zaak zelf af te doen. Daarbij bleek dat de betrokken officieren van justitie in die zaken een afweging hebben gemaakt binnen hun beoordelingsruimte.¹¹ Dat klinkt positief, maar onbekend is of en hoeveel gewicht daarbij is toegekend aan wensen van het slachtoffer.¹²
- De enige wettelijke voorziening tegen de keuze voor een strafbeschikking - een procedure bij het gerechtshof als de strafbeschikking al is uitgevaardigd - is een hoge drempel voor het slachtoffer. Bovendien past deze niet in het beleid van Justitie om slachtoffers te ontzorgen. Ik heb geen aanwijzing dat het middel met succes is ingezet. Door te vervolgen met een strafbeschikking sluit het OM in de praktijk de weg voor het slachtoffer naar de strafrechter af. Dit staat op gespannen voet met het recht tot toegang tot een rechter op grond van het EVRM: een slachtoffer dat zijn civiele schadevordering op de dader beoordeeld wil zien, kan op grond van artikel 6 EVRM¹³ immers aanspraak maken op beoordeling van deze vordering door een rechter in het strafproces.
- Ook bij vaststelling van de inhoud van de strafbeschikking kan het slachtoffer niet zien of en hoe zijn belangen worden meegewogen. De wijze waarop de procedure wordt gevoerd, leidt ertoe dat het slachtoffer - in de letterlijke betekenis - niet wordt gezien en niet wordt gehoord. Tal van slachtoffers hebben hier wel behoefte aan.
- Een slachtoffer dat niet aanwezig kan zijn bij het hoorgesprek, kan niet direct reageren op wat de verdachte en het OM in dat gesprek opmerken. In het OM-beleid zoals dat recent is aangepast¹⁴ krijgt het slachtoffer kansen om schriftelijk zijn schadeclaim toe te lichten voorafgaand aan het hoorgesprek. Dit leidt er echter niet toe dat het

¹¹ Brief van 17 november 2021 van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer.

¹² Daarbij rijst de vraag of die wensen überhaupt waren geïnventariseerd. De brief vermeldt dat niet kon worden achterhaald of de slachtoffers ook hadden aangegeven van hun spreekrecht gebruik te willen maken.

¹³ Zie voor een overzicht van EHRM-jurisprudentie:

https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf , par 51.

¹⁴ Paragraaf 5.4 van de Aanwijzing slachtofferrechten d.d. 11 november 2021: "Het OM houdt bij aanbidding van een strafbeschikking of transactie 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. Te denken valt aan de mogelijkheid tot het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel bij de OM-strafbeschikking."

slachtoffer hiermee volwaardig kan deelnemen aan het proces. In sommige gevallen kan alleen door dagvaarden voldoende recht worden gedaan aan de belangen van het slachtoffer. U gaat hieraan voorbij in uw eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer.

Ik concludeer dat de toegang tot recht voor slachtoffers bij vervolging van een strafzaak met een strafbeschikking onvoldoende gewaarborgd is. De vervolging van de verdachte met een strafbeschikking is tot hoofdregel gemaakt zonder waarborgen voor de positie van het slachtoffer. Dat op deze wijze met belangen van slachtoffers wordt omgesprongen, is niet behoorlijk.

Oproep

Gelet op het bovenstaande roep ik u op om te bevorderen dat het OM bij het afdoen van zaken met een strafbeschikking actief informatie vergaart bij het slachtoffer. Deze informatie en de belangen van het slachtoffer moeten worden meegewogen bij de afweging die het OM maakt, zowel bij de keuze om al dan niet te dagvaarden, als bij het vaststellen van de inhoud van de strafbeschikking. En daarbij hoort ook dat de beslissing wordt toegelicht aan het slachtoffer dat daaraan behoefte heeft. Een en ander kan niet gebeuren zonder dat OM-medewerkers als professional de ruimte hiervoor krijgen en nemen.

Daarnaast roep ik de wetgever op om te verzekeren dat de rechten van de slachtoffer voldoende zijn geborgd in regelgeving en praktijk. Meer concreet roep ik de wetgever op om de positie van het slachtoffer te betrekken bij het wetgevingstraject naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening¹⁵. Ik noem hier twee belangrijke onderwerpen:

1. situaties waarin het slachtoffer heeft laten weten gebruik te willen maken van zijn spreekrecht;
2. situaties waarin het slachtoffer heeft laten weten zich te willen voegen.

Graag ontvang ik binnen twee maanden een schriftelijke reactie van u.

Een afschrift van deze brief gaat naar het College van procureurs-generaal en naar de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer. Deze brief wordt gepubliceerd op de website van de Nationale ombudsman.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

¹⁵ Conceptwetsvoorstel tot wijziging van WvSv en WvSr ivm evaluatie van de Wet OM-afdoening. De consultatiefase is afgesloten in het voorjaar van 2021.