

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 742

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2022

Inleiding

Tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen op 5 oktober jongstleden (Kamerstuk 29 279, nr. 737) heb ik toegezegd u nader te zullen informeren over de vervolgstappen wat betreft procesafspraken in het strafrecht. Hieronder licht ik toe wat procesafspraken zijn en hoe ik hier tegenaan kijk. Daarna bespreek ik de recente uitspraak van de Hoge Raad over procesafspraken. Ik sluit de brief af met de gevolgen die ik verbind aan de uitspraak van de Hoge Raad en het vervolgtraject dat ik voor ogen heb.

Procesafspraken

Procesafspraken betreffen afspraken tussen de officier van justitie en de verdediging over het verloop van de strafprocedure of de wijze van afdoening van een strafzaak, waarvan een gezamenlijk afdoeningsvoorstel aan de rechter deel uitmaakt. Dergelijke afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over de aard en ernst van de strafbare feiten die de officier van justitie in de tenlastelegging zal opnemen en de hoogte van de strafeis, en over de omvang van door de verdediging in te dienen onderzoekswensen (bijvoorbeeld verzoeken om getuigen te horen). Met een voorstel voor de in de strafzaak uit te spreken bewezenverklaring (en bijbehorende kwalificatie) en/of de sanctieoplegging leggen de officier van justitie en de verdediging een gezamenlijk afdoeningsvoorstel voor aan de rechter, dat binnen het huidige stelsel van strafvordering door de rechter – met behoud van diens zelfstandige verantwoordelijkheid voor de uitkomst van de strafzaak – bij de beoordeling van de zaak wordt betrokken.

Procesafspraken kunnen een bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces, met name in omvangrijke of complexe zaken. Door de totstandkoming van een door het OM en de verdediging gedragen afdoeningsvoorstel voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting, zal de desbetreffende zaak daarna doorgaans minder

zittingstijd vergen en sneller door de rechter kunnen worden afgedaan. Dit kan bijdragen aan een verkorting van doorlooptijden en de werklast en capaciteitsinzet in omvangrijke of complexe strafzaken beperken. Dat is dan ook de reden dat ik, zoals ik aangaf tijdens het hierboven bedoelde commissiedebat en eerder ook in antwoord op Kamervragen, positief sta tegenover procesafspraken.

Uitspraak Hoge Raad

Op 14 juni 2022 is de procureur-generaal bij de Hoge Raad in een vordering tot cassatie in het belang van de wet ingegaan op verschillende varianten waarin procesafspraken zich in de rechtspraak voordoen en op de vraag welke randvoorwaarden gelden als procesafspraken worden gemaakt. In zijn uitspraak van 27 september 2022 (ECLI:NL:HR:2022:1252) heeft de Hoge Raad zich naar aanleiding van deze vordering uitgesproken over de mogelijkheid tot het maken van procesafspraken. Kort samengevat heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het op grond van het huidige stelsel van strafvordering mogelijk is om dergelijke procesafspraken te maken – ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting en in hoger beroep – en dat de rechter tot een uitspraak kan komen die overeenstemt met het afdoeningsvoorstel van het OM en de verdediging. Tegen die achtergrond formuleert de Hoge Raad enkele randvoorwaarden en aandachtspunten die daarbij in acht moeten worden genomen, waaronder de vereisten dat bij het tot stand komen van procesafspraken de verdachte van rechtsbijstand is voorzien en de officier van justitie in voorkomende gevallen rekening houdt met de belangen van onder andere het slachtoffer. Met het oog op de rechterlijke beoordeling van de strafzaak waarop het gezamenlijk afdoeningsvoorstel betrekking heeft, stelt de Hoge Raad voorop dat de totstandkoming van zo'n afdoeningsvoorstel geen afbreuk doet aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van de rechter voor de uitkomst van de strafzaak. Dat betekent concreet dat de rechter zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt dat de behandeling en de beoordeling van de strafzaak plaatsvinden overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 348 en 350 van het Wetboek van Strafvordering – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), en dat de rechter daarmee beslissingen kan nemen die afwijken van het gezamenlijk afdoeningsvoorstel van het OM en de verdediging. De Hoge Raad noemt verder een aantal aandachtspunten die ertoe strekken de rechter in concrete zaken houvast te geven bij de wijze waarop deze – binnen het bestaande wettelijke en verdragsrechtelijke kader – procesafspraken kan betrekken bij de behandeling en beoordeling van de strafzaak.

Gevolgen uitspraak Hoge Raad en vervolgtraject

In de rechtspraak wordt – zoals ook blijkt uit het jurisprudentie-overzicht in de vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad – al geruime tijd gewerkt met procesafspraken. De uitspraak van de Hoge Raad biedt een helder en werkbaar kader waarbinnen de praktijk van procesafspraken kan worden ingebed en voortgezet. Ik zie in deze uitspraak bevestiging van mijn eerder in antwoord op Kamervragen gegeven opvatting dat de huidige wettelijke regeling de nodige ruimte biedt voor het maken van procesafspraken. In dit verband is nog van belang op te merken dat sinds de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering (Stb. 2022, nr. 276) op 1 oktober 2022 (Stb. 2022, nr. 362) rechters tijdens de strafprocedure zogenoemde prejudiciële vragen aan de Hoge Raad kunnen voorleggen over de uitleg van het bestaande recht. Daarmee is gewaarborgd dat indien in toekomstige gevallen onder de huidige wettelijke regeling nadere rechtsvragen rijzen over procesafspraken, deze via het

stellen van een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd.

De hiervoor geschetste uitspraak van de Hoge Raad zal ook worden benut bij de voortzetting van de voorbereiding van een OM-Aanwijzing over procesafspraken. Verwacht wordt dat de conceptaanwijzing in de eerste helft van 2023 gereed zal zijn. OM-aanwijzingen worden na instemming van de Minister en vaststelling door het College van procureurs-generaal gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van het OM. Een dergelijke aanwijzing heeft rechtskracht en bindt het OM op grond van beginselen van een behoorlijke procesorde. Burgers kunnen er dus rechten aan ontleen en zich hier voor de rechter op beroepen.

Bij elkaar genomen is naar mijn oordeel gewaarborgd dat de rechtspraktijk de komende tijd voldoende houvast wordt geboden wat betreft de mogelijkheden om onder de huidige wettelijke regeling procesafspraken tot stand te brengen, en wat betreft de wijze waarop de rechter daarmee dient om te gaan.

Wetgeving

Zoals ook tijdens het hierboven genoemde commissiedebat van de kant van de Tweede Kamer naar voren werd gebracht, ligt het in de rede om uiteindelijk een wettelijke regeling van procesafspraken in het nieuwe, gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering te treffen. In het nieuwe wetboek wordt namelijk ingezet op een «beweging naar voren»: met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter terechtkomen. Dit komt de kwaliteit van de berechting ten goede terwijl de doorlooptijden worden teruggedrongen. Een regeling over procesafspraken zou goed passen binnen deze beweging naar voren. Als het OM en de verdediging de mogelijkheid hebben om – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – afspraken te maken over het verloop van de strafprocedure en de wijze van afdoening van de strafzaak, wordt immers bevorderd dat voorafgaand aan de zitting duidelijkheid bestaat over de inhoud van de te voeren procedure voor de rechter en de belangrijkste twistpunten tussen het OM en de verdediging. Daardoor kan het onderzoek ter terechtzitting vlot verlopen. Bij het maken van keuzes over de inhoud van een wettelijke regeling over procesafspraken kunnen de uitspraak van de Hoge Raad, de inhoud van de Aanwijzing en – niet in de laatste plaats – de wijze waarop de praktijk van procesafspraken zich op basis daarvan zal ontwikkelen, nader richting geven. Daarbij moet worden bedacht dat – ook nu procesafspraken zich in verschillende verschijningsvormen kunnen voordoen, zowel wat betreft de wijze van totstandkoming als ten aanzien van de inhoud ervan – vooral uit de toepassingspraktijk zal gaan blijken wat de belangrijkste, door de wetgever te beantwoorden praktische en principiële vragen rondom procesafspraken zijn. Nader zicht op die toepassingspraktijk kan eraan bijdragen dat de wettelijke regeling als geheel zoveel mogelijk aansluit bij bestaande behoeften en op draagvlak kan rekenen. Daartoe zal die toepassingspraktijk worden gemonitord.

Tegen deze achtergrond ben ik voornemens om, nadat een OM-aanwijzing tot stand is gekomen en meer zicht is verkregen op de toepassingspraktijk, een regeling over procesafspraken in voorbereiding te nemen die aansluit bij de uitspraak van de Hoge Raad en bij de hierboven geschetste doelstelling van het nieuwe wetboek om met een samenstel van maatregelen te bevorderen dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter terechtkomen («beweging naar voren»). Deze regeling zal worden doorgevoerd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering omdat deze als gezegd goed zou passen bij de genoemde doelstelling van dat wetboek.

Deze regeling zal uiteraard niet meer kunnen worden meegenomen in het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe wetboek zelf, dat, zoals tijdens het genoemde commissiedebat door mijn ambtgenoot voor Rechtsbescherming naar voren is gebracht, eind eerste kwartaal, begin tweede kwartaal 2023 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Deze regeling zal daarom neerslaan in een zogenoemde «aanvullingswet». Voordeel van deze aanpak, die meer uitgebreid is beschreven in de zevende voortgangsrapportage nieuw Wetboek van Strafvordering, is dat de behandeling van het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe wetboek conform de wens van de Tweede Kamer geen vertraging behoeft te ondervinden. Gelijktijdig is gewaarborgd dat de beoogde regeling een zorgvuldige, separate wetgevingsprocedure doorloopt die begint met formele consultatie van adviesinstanties, en na accordering door de ministerraad voor advies wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State alvorens bij de Tweede Kamer te worden ingediend. De planning is dat de regeling tegelijk met het gemoderniseerde wetboek van strafvordering in het jaar 2026 in werking treedt.

Ik zal de Tweede Kamer van het moment van in voorbereiding nemen van het aanvullingswetsvoorstel en van de voortgang daarvan op de hoogte houden via de voortgangsrapportages over het nieuwe wetboek, die de Minister voor Rechtsbescherming en ik periodiek aan de Tweede Kamer sturen.

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