

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 778

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2023

Tijdens het commissiedebat Rechtspraak op 9 november jongstleden (Kamerstuk 29 279, nr. 747) werd door het lid Eerdmans (JA21) gevraagd naar plannen om burgers te betrekken bij het bepalen van de hoogte van straffen voor misdrijven. In mijn reactie gaf ik aan dat er op dit gebied al instrumenten worden toegepast door het Openbaar Ministerie (OM) en de Rechtspraak. In deze brief licht ik dit, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, nader toe. Deze brief is tevens een reactie op mijn toezegging tijdens het commissiedebat van 23 februari jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 705) over strafrechtelijke onderwerpen om u nader te informeren over de mogelijkheid om burgerfora te laten meedenken over de strafrechtspleging.

Ik stel voorop dat ik voorstander ben van het informeren en betrekken van burgers bij discussies over de strafrechtspleging. Het is in een rechtsstaat belangrijk dat burgers kennis hebben van de werking van het recht en dat organisaties als het OM en de Rechtspraak de samenleving actief over hun werkzaamheden informeren. Dit verhoogt het draagvlak voor het functioneren van de rechtsstaat. In deze brief licht ik toe welke activiteiten het OM en de Rechtspraak op dit gebied al ondernemen en wat er met de uitkomsten daarvan wordt gedaan.

Voordat ik nader hierop inga, wens ik nog het volgende onderscheid te maken. Het betrekken van burgers bij de strafrechtspleging kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. De eerste manier is het betrekken van burgers bij onder meer de algemene hoogte en het doel van straffen voor misdrijven, zonder dat dit is gekoppeld aan een specifieke zaak. De tweede manier is het betrekken van burgers bij het bepalen van een straf in een specifieke zaak die onder de rechter is. Dit laatste is een vorm van lekenrechtspraak waar de motie Eerdmans¹ ook naar verwijst.

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 752.

Betrekken van burgers bij strafoplegging in algemene zin

Het OM vindt het actief en gericht betrekken van de samenleving bij de strafrechtspleging van groot belang. De focus ligt daarbij uiteraard op de rol van het OM, waaronder de ontwikkelingen in concrete strafzaken. Het OM heeft dit vastgelegd in de aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging.

In de periode van 2010–2018 heeft het OM ongeveer 20 burgerfora georganiseerd. Het doel van het OM was tweeledig: enerzijds werd getracht burgers te informeren over de wijze van straffen en het proces omtrent de strafmaat, anderzijds was dit een vorm van burgerraadpleging. Burgers konden met behulp van casuïstiek hun mening delen en per casus aangeven of er sprake is geweest van strafverzwarende of strafverlichtende omstandigheden. Tijdens de burgerfora kwamen diverse delictsoorten aan bod, zoals straatroof, inbraak en oplichting. Het OM gebruikt de resultaten voor de richtlijnen die officieren van justitie als uitgangspunt hanteren wanneer zij zaken beoordelen. In de jaren dat de burgerfora zijn georganiseerd, is een aantal richtlijnen aangepast naar aanleiding van de uitkomsten van burgerfora.

In 2018 werd het laatste burgerforum georganiseerd, omdat zich in de loop der tijd een structureel gebrek aan aanmeldingen aftekende. Hierdoor is het OM gaan kijken naar andere vormen van burgerraadpleging. Op de website van het OM (www.om.nl) staan daarom regelmatig enquêtes waarbij burgers worden geraadpleegd over casuïstiek. Hierbij wordt gevraagd naar soorten straffen die men zou opleggen bij een strafbaar feit, de hoogte van straffen en het doel van straffen. De enquêtes worden vaak ingevuld. Een enquête over wapens en jongeren is circa 5500 keer ingevuld en een enquête over het vuurwerkverbod ongeveer 11.000 keer. Met de enquêtes worden dezelfde soort vragen gesteld als bij de burgerfora van 2010–2018. Deze worden ook op scholen ingevuld.

Zoals tijdens het debat van 9 november jongstleden al aangegeven, werkt het OM nu ook samen met ProDemos. De samenwerking betreft het organiseren van burgerraadpleging op middelbare scholen met behulp van casuïstiek. Hier worden actuele thema's besproken zoals wapenbezit en het vuurwerkverbod. Scholieren worden enerzijds geïnformeerd over het proces omtrent strafbepaling en anderzijds bevraagd over mogelijke strafverzwarende en strafverlichtende omstandigheden in casussen, de strafmaat en het doel van straffen. Dit wordt onder andere gedaan door verschillende varianten van het strafbaar feit voor te leggen, waarbij per variant gevraagd wordt of het gaat om strafverzwarende of strafverlichtende omstandigheden.

Betrekken van burgers bij strafoplegging in specifieke zin

In het Nederlandse rechtssysteem is het bepalen van de hoogte van een specifieke straf uiteindelijk uitsluitend belegd bij de rechter(s) in een specifieke zaak. Het bepalen van de meest passende straf is de specifieke deskundigheid van de strafrechter, waarbij de eis van de officier van justitie, mede gebaseerd op interne richtlijnen, uitdrukkelijk wordt meegewogen. De rechter probeert bij het opleggen van een straf of maatregel zo passend mogelijk recht te doen aan alle relevante omstandigheden en kijkt hierbij onder meer naar de ernst van het feit, de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en overige bijzondere omstandigheden van het geval. Ook de strafdoelen zoals vergelding, speciale preventie (voorkomen van recidive) en algemene preventie (afschrikken/normbevestiging) worden hierbij meegenomen. De rechter-

lijke oriëntatiepunten, die de rechtseenheid bevorderen en van tijd tot tijd op actualiteit worden getoetst, zijn in dit verband ook van belang.

Een rechter is onpartijdig en erin getraind om een doordacht oordeel te geven, met het oog op de belangen van verdachten en de positie van slachtoffers, waarbij meer op de achtergrond de heersende rechtsovertuiging in de samenleving een rol speelt. De Rechtspraak is van mening dat het goed is om burgers te consulteren bij het vaststellen van richtlijnen van het OM, maar dat het bepalen van de meest passende sanctie in een individueel geval, mede gelet op de verschillende strafdoelen, rechterlijk maatwerk en vakwerk is.

Dat neemt niet weg dat de Rechtspraak er belang hecht aan dat beslissingen of oordelen worden begrepen. Om ervoor te zorgen dat iedereen snapt waar een uitspraak over gaat, besteedt de Rechtspraak in verschillende vormen aandacht aan begrijpelijke taal, in de uitspraak en in de rechtszaal. Daarnaast kunnen rechtszaken waar veel belangstelling voor is steeds vaker worden gevolgd via een livestream. Ook geven rechters van verschillende gerechten al vele jaren voorlichting op scholen, ontvangen gerechten frequent leerlingen die in klasverband strafzittingen bezoeken en houden de gerechten open dagen, waarin ook altijd aandacht wordt besteed aan strafrecht (bijvoorbeeld via nagespeelde strafzittingen, waaraan bezoekers ook actief kunnen deelnemen). Door dergelijke initiatieven wordt de kennis van de werking van het recht, de rechterlijke procedures en de wijze waarop rechters tot een beslissing komen, vergroot.

Uitkomsten onderzoek *Op de stoel van de rechter* (2006)

De gedachte om burgers te betrekken bij discussies over strafoplegging is overigens niet nieuw. Bij de discussie over burgerfora speelt in het bijzonder de vraag of er sprake is van een «kloof» tussen de straf die een rechter oplegt en de straf die naar de mening van burgers passend zou zijn bij een bepaald delict. Volledigheidshalve verwijs ik naar een onderzoek dat in 2006 is verricht en waarvan de uitkomsten nog altijd relevant zijn.²

Uit het onderzoek «Op de stoel van de rechter: oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?» van Keijser, Koppen en Elffers (2006) blijkt dat er inderdaad sprake is van een kloof tussen wat burgers enerzijds een passende straf vinden en wat de rechter anderzijds een passende straf vindt. De hoofdoorzaak van deze zogeheten punitiviteitskloof is de kennis van burgers over specifieke zaken. Burgers die zich alleen baseren op krantenkoppen, verwachten een hogere strafwaarde dan geïnformeerde burgers. Bij deze laatste groep is de kloof iets kleiner, maar wel nog aanwezig.

Volgens het onderzoek is de hoofdoorzaak van een punitiviteitskloof dus het gebrek aan kennis en informatie van het publiek over de zaak en procedure in verhouding tot rechters. Correcte en complete informatie over de zaak zou een mogelijke kloof kunnen verkleinen, maar niet volledig dichten.

In dit kader is het relevant dat, zoals hiervoor is toegelicht, het OM actief en gericht voorlichting geeft aan de samenleving over de strafrechtspleging voor zover het de rol van het OM betreft, waaronder de ontwikkelingen in concrete strafzaken.

² Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zoals de strafrechter? (Keijser, Koppen & Elffers, 2006).

Tot slot

Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat het consulteren van burgers over strafoplegging zinvol is en ook gebeurt. In de praktijk ontplooiën het OM en de Rechtspraak al diverse initiatieven. De praktijk laat zien dat die voor het OM goede en bruikbare informatie kunnen opleveren die soms leidt tot het aanpassen van richtlijnen.

Zoals ik al tijdens het commissiedebat Rechtspraak op 9 november jongstleden toelichtte, zie ik geen aanleiding om nieuwe initiatieven te starten of het OM te vragen opnieuw burgerfora op te zetten als het gaat om de strafoplegging in algemene zin (bij bepaalde categorieën van delicten). Het bepalen van de strafmaat in specifieke zaken is uitsluitend belegd bij de rechter.

Wel wil ik bezien of het zinvol en – indachtig eerdergenoemde knelpunten rondom burgerfora – mogelijk is om bij trajecten, waarbij nieuwe vormen van strafoplegging of sancties worden uitgewerkt, het perspectief van specifieke groepen burgers, zoals slachtoffers, te betrekken. Dit zal ik doen in het kader van de verkenning voor verbeteringen en doorontwikkeling in het sanctiestelsel. Ik zal hierop naar verwachting voor de zomer van 2023 terugkomen in een brief over de verkenning.

Gelet op de motie ingediend door het lid Eerdmans (JA21) tijdens het Tweeminutendebat Rechtspraak op 7 december jongstleden (Handelingen II 2022/23, nr. 32, item 6) om de vormen van lekenrechtspraak die momenteel in andere West-Europese landen worden toegepast in kaart te brengen en over de ervaringen en resultaten hieromtrent te rapporteren (Kamerstuk 29 279, nr. 752), zal ik een nader onderzoek instellen om dit te inventariseren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind