

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2185

Vragen van het lid **Sneller** (D66) aan Minister van Justitie en Veiligheid over *procesafspraken tussen verdachte en het Openbaar Ministerie (OM)* (ingezonden 17 februari 2022).

Antwoord van Minister **Yeşilgöz-Zegerius** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 22 maart 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2015.

Vraag 1

Bent u bekend met de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 24 december 2021, de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 20 december 2021, en de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 9 december 2021, waarin de rechter de tussen het OM en de verdachte gemaakte procesafspraken heeft beoordeeld?^{1 2 3}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het bestaan van een conceptaanwijzing procesafspraken van het OM, waarin voor alle Officieren van Justitie instructies worden gegeven inzake het maken van procesafspraken zoals omschreven in een artikel van het Algemeen Dagblad van 4 februari 2022? Waarom is de aanwijzing tot op heden nog niet openbaar gemaakt?⁴

Antwoord 2

Ik ben ermee bekend dat het openbaar ministerie (hierna OM) een conceptaanwijzing over procesafspraken heeft geformuleerd. Deze conceptaanwijzing formuleert onder welke voorwaarden de officier van justitie procesafspraken kan maken met verdachten. Deze conceptaanwijzing is momenteel onderwerp van gesprek tussen het College van procureurs-generaal van het OM, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten.

¹ ECLI:NL:RBROT:2021:12699

² ECLI:NL:RBROT:2021:12525

³ ECLI:NL:RBLIM:2021:9268

⁴ AD, 4 februari 2022, «OM: vaker afspraken met verdachten voor meer snelheid in grote strafzaken», <https://www.ad.nl/binnenland/om-vaker-afspraken-met-verdachten-voor-meer-snelheid-in-grote-strafzaken~a090c3b8/>

Zodra een aanwijzing van het OM in een definitief concept gereed is – waarvan in het onderhavige geval nog geen sprake is – wordt deze ingevolge het *Reglement van Orde College van procureurs-generaal* (Stcrt. 1999, 106, p. 13) voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid. 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 ontnemen en zich hier voor de rechter op beroepen.

Vraag 3

Deelt u de conclusie van de rechters in de drie voornoemde uitspraken dat strafvordering alleen plaats vindt op een manier zoals dat bij wet is voorzien, op grond van artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering?

Antwoord 3

Ja.

Vraag 4

Hoe beoordeelt u, met het oog op artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering, het feit dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor het maken van procesafspraken door het OM?

Antwoord 4

Onder «procesafspraken» versta ik afspraken tussen het openbaar ministerie en de door een raadsman bijgestane verdachte (hierna: de verdediging) over de omvang en het verloop van de strafprocedure.⁵ Daarbij valt te denken aan afspraken over de aard en omvang van de strafbare feiten die de officier van justitie in de tenlastelegging zal opnemen en de hoogte van de strafeis, en afspraken over het beperken van door de verdediging in te dienen verzoeken om nader onderzoek (bijvoorbeeld verzoeken om getuigen te horen). De stelling dat nu geen wettelijke grondslag bestaat voor het maken van dergelijke procesafspraken, kan ik, mede tegen de achtergrond van de rechterlijke uitspraken over dit onderwerp tot op heden, niet onderschrijven. In de aangehaalde uitspraken van de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Limburg, bevestigen deze rechtbanken dat de wet – het Wetboek van Strafvordering – hiervoor de ruimte en waarborgen biedt. De vervolgingsbeslissing is in de wet exclusief voorbehouden aan het OM (vervolgingsmonopolie). Het OM komt een ruime mate van (beleids)vrijheid toe bij zijn beslissing of een verdachte strafrechtelijk wordt vervolgd voor de rechter, en zo ja, welke strafbare feiten in de tenlastelegging worden opgenomen en welke straf vervolgens op de zitting zal worden geëist (opportunititsbeginsel). Daarmee bepaalt de officier van justitie via de tenlastelegging de omvang van de strafzaak die aan de rechter wordt voorgelegd. Bij het bepalen van die omvang betreft de officier van justitie niet alleen zijn inschatting van de haalbaarheid van een veroordeling, maar bijvoorbeeld ook of het algemeen belang ermee is gediend wanneer een omvangrijke of ingewikkelde strafzaak in volle omvang bij de rechter wordt aangebracht. De rechter beperkt zich in diens onderzoek van de strafzaak tot de tenlastegelegde feiten. De tenlastelegging vormt de grondslag van de strafprocedure (grondslagleer).

Het vervolgingsmonopolie, het opportunititsbeginsel en de grondslagleer vormen fundamentele, in de wet verankerde uitgangspunten van het Nederlandse strafprocesrecht. Tegen deze achtergrond staat het de officier van justitie vrij om binnen de kaders van de wet procesafspraken te maken. Daarbij mag geen sprake zijn van willekeur en de officier van justitie moet daarbij ook de belangen van het slachtoffer, de verdachte en de samenleving in zijn of haar afweging betrekken. Het is daarom gewenst dat – zoals het College van procureurs-generaal zich voorneemt – de randvoorwaarden voor het maken van procesafspraken op transparante wijze worden vastgelegd in een OM-aanwijzing.

In concrete gevallen kan een procesafpraak ertoe leiden dat de straf die de officier van justitie op de terechtzitting eist in feite ook door de verdediging

⁵ Vgl. L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten*, Deventer: Wolters Kluwer: 2018, p. 167.

wordt gedragen. Hierbij is in wezen sprake van een gezamenlijk afdoeningsvoorstel aan de rechtbank. Dit laat echter onverlet dat de rechter in zo'n geval – binnen de grenzen van de tenlastelegging en naar aanleiding van het onderzoek op de openbare terechtzitting – verantwoordelijk is voor de in de strafzaak te nemen beslissingen, waaronder, in het geval van een veroordeling, de schuldvaststelling en de strafoplegging. Daarbij is de rechter nooit gebonden aan de gemaakte procesafspraken. In zijn vonnis kan de rechter daarvan afwijken, bijvoorbeeld door een hogere straf op te leggen dan geëist door de officier van justitie. Deze rechterlijke verantwoordelijkheid voor de berechting is eveneens een fundamenteel, wettelijk verankerd uitgangspunt van het Nederlandse strafprocesrecht.

Vraag 5

Onderschrijft u de conclusie van mevrouw Laura Peters, strafrecht docent aan de Rijksuniversiteit Groningen, dat een wettelijke grondslag voor het maken van procesafspraken noodzakelijk is om de rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en openbaarheid te kunnen waarborgen en om heldere kaders te stellen voor wat de maximale strafafrek mag zijn en wanneer procesafspraken kunnen worden ingezet?⁶

Antwoord 5

Bij de berechting van strafzaken moet, ook als in dat kader een procesafpraak tot stand is gebracht, zijn gewaarborgd dat sprake is van gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen en adequate rechtsbescherming. Als er een procesafpraak wordt gemaakt, wordt dit altijd ter sprake gebracht op de zitting en opgenomen in de rechterlijke uitspraak. Tegen die achtergrond deel ik de opvatting dat het gewenst is om de randvoorwaarden vast te stellen waarbinnen procesafspraken tot stand kunnen worden gebracht. Ik acht het echter niet noodzakelijk om deze randvoorwaarden in de wet vast te leggen. Daarvoor verwijs ik graag naar mijn antwoord op de vragen 3 en 4. Ook uit de rechtspraak is tot op heden niet gebleken dat een wetswijziging noodzakelijk is om het maken van procesafspraken nader te normeren.

Vraag 6

Bent u in het licht van het bovenstaande van mening dat de discussie over proces- en vonnisafspraken een actievere opstelling van u vraagt, zoals ook gevraagd is door het lid Groothuizen in zijn vragen 10 september 2019?⁷

Antwoord 6

Nee. Het is in beginsel aan het OM om, samen met betrokken ketenpartners, zich te buigen over dergelijke aanwijzingen. De eerdergenoemde conceptaanwijzing over procesafspraken is onderwerp van overleg tussen het College van procureurs-generaal van het OM, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Een besluit van het College tot vaststelling van dergelijke aanwijzingen wordt op basis van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Reglement van orde van het College, voor inwerkingtreding aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Voor de beoordeling van de door het College uiteindelijk aan mij voor te leggen conceptaanwijzing is onder meer van belang dat het voorgenomen beleid van het OM breed gedragen is.

Vraag 7

Hoe beoordeelt u de vraag of het inzetten van procesafspraken het meest opportune middel is om de overbelasting van het strafrechtstelsel op te lossen gezien de strafrechtelijke waarborgen die hierdoor mogelijk in het geding komen?

Antwoord 7

Het maken van procesafspraken is een manier om bepaalde omvangrijke of complexe strafzaken efficiënter af te kunnen doen. Dergelijke afspraken kunnen in bepaalde zaken een bijdrage leveren aan de effectiviteit en

⁶ Advocatenblad, 10 februari 2022, «Handjeklap met het OM», <https://www.advocatenblad.nl/2022/02/10/handjeklap-met-het-om/>

⁷ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 3901

voortvarendheid van het strafproces. Dat is van belang om er voor te kunnen zorgen dat slachtoffers en verdachten niet langer in onzekerheid verkeren over de berechting dan noodzakelijk en aangezien capaciteit voor opsporing, vervolging en rechtspraak schaars is en de werkdruk bij de organisaties in de strafrechtketen hoog is. Maar ik zie procesafspraken bepaald niet als het enige middel om de druk op de strafrechtketen te verminderen. Er is meer nodig. Mede vanuit het Coalitieakkoord wordt er dan ook gewerkt aan versterking van de organisaties in de strafrechtketen. Ook zijn en worden er activiteiten ontplooid om strafzaken sneller door het strafproces te leiden. Zo kunnen in het kader van het programma Tijdige rechtspraak de inloopkamers worden ingeschakeld om achterstanden in specifieke zaakstromen weg te werken en geldt tot 2023 de tijdelijke maatregel die mogelijk maakt dat rechters boven de leeftijd van 70 jaar kunnen worden ingeschakeld om te helpen bij het wegwerken van achterstanden. Met het oog op de komende periode zijn de Rechtspraak en OM daarnaast een overleg gestart, dat naar verwachting zal leiden tot een meerjarenaanpak met het doel de zittingscapaciteit en het rendement van zittingen structureel te vergroten.