

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

O

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2023

In antwoord op uw verzoek van 18 januari 2023, kenmerk 172623U, stuur ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, hierbij mijn beleidsreactie op het rapport van de procureur-generaal van de Hoge Raad «Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen.»

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2023

In mijn brief van 9 november 2022 heb ik uw Kamer toegezegd begin 2023 het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad *«Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen»* te voorzien van een inhoudelijke reactie. Hierbij doe ik, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, mijn toezegging gestand.

Zoals ik tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen op 2 februari toelichtte ben ik de procureur-generaal van de Hoge Raad zeer erkentelijk voor dit waardevolle rapport en zijn aanbevelingen. De toepassing van het strafrecht kan grote gevolgen hebben voor slachtoffers, daders en overige betrokkenen. Het is belangrijk dat een onafhankelijke instantie toezicht houdt op de wijze waarop het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften naleeft (art.122 Wet RO). Met de Wet OM-afdoening heeft de wetgever het strafrechtelijk handhavingstekort willen aanpakken en ingezet op een betere benutting van de zittingscapaciteit. De gedachte is dat bij de strafrechter alleen die strafzaken terecht dienen te komen die daar qua impact en/of beoogde justitiële reactie thuishoren. De OM bevoegdheid om zelfstandig strafbeschikkingen op te leggen is een zeer waardevol instrument gebleken. Jaarlijks legt het OM ongeveer 84.000 strafbeschikkingen op.¹ Tegelijkertijd is het van essentieel belang dat het OM bij het uitvoeren van de OM-strafbeschikking altijd de toepasselijke wettelijke voorschriften volledig naar behoren naleeft.

Buiten de rechter om

Het rapport «Buiten de rechter OM» is een herhaalonderzoek. De OM-strafbeschikking is al eerder onderwerp geweest van toezichtonderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Toen gedane aanbevelingen zijn door het OM opgepakt. De centrale vraagstelling van het nieuwe onderzoek is of het OM bij het uitvoeren van de OM-strafbeschikking de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren naleeft. In dit kader zijn 1.400 strafdossiers beoordeeld, voor en tijdens de coronaperiode. Belangrijkste conclusie is dat het Openbaar Ministerie bij het opleggen van strafbeschikkingen grotendeels voldoet aan de wettelijke vereisten. In een zeer beperkt aantal gevallen zijn sancties opgelegd die in strijd zijn met het recht. Tenslotte is gebleken dat de pandemie geen duidelijke invloed heeft gehad op de kwaliteit van de OM-afdoening. Op een aantal punten is verbetering aan de orde.

Ten aanzien van de feitomschrijving waarop de strafbeschikking betrekking heeft en de kwalificatie van het bestrafte feit is verbetering aan de orde. In veel van de OM-strafbeschikkingen die in de bestudeerde dossiers zijn aangetroffen, ontbreekt de kwalificatie of is de kwalificatie onjuist. Geconstateerd wordt dat veel feitomschrijvingen in strafbeschikkingen aan duidelijkheid te wensen overlaten. Daarbij kan het gaan om incorrecte, onvolledige of te ruim geformuleerde omschrijvingen. Ook de verstrekking van informatie aan de verdachte over de wijze waarop de strafbeschikking ten uitvoer wordt gelegd, is voor verbetering vatbaar. In het rapport wordt verder geconstateerd dat de wettelijke verplichting om relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking te vertalen, vaak niet

¹ OM-Jaarbericht 2021: 32.000 in misdrijfzaken en 52.000 in overtredingszaken.

wordt nageleefd. De procureur-generaal van de Hoge Raad doet hiertoe een aantal heldere aanbevelingen.

Reactie College van procureurs-generaal

Voor het College staat voorop dat het OM zich te allen tijde aan de wet moet houden. Het Openbaar Ministerie is de procureur-generaal erkentelijk voor zijn blijvende aandacht voor het uitvaardigen van strafbeschikkingen door het OM. Het College plaatst het voorliggende rapport in de sleutel van continu leren en het op peil houden van strafvorderlijke kwaliteit. Op onderdelen van de taakuitoefening is het OM nog onvoldoende nauwkeurig of schiet het tekort. In het bijzonder ten aanzien van de procedurele voorwaarden is ruimte voor verbetering. Daarom heeft het College opdracht gegeven zorgvuldig opvolging te geven aan alle verbeterpunten die de procureur-generaal van de Hoge Raad aanreikt. Er zijn diverse verbeteracties opgestart.

Van de aangereikte verbeterpunten, is het adresseren van de tekortkomingen bij de feitomschrijving en kwalificatie veruit het meest complex. Het vergt ingrijpende ICT-aanpassingen, niet alleen bij het OM maar ook bij ketenpartners als het CJIB en de Justitiële Informatiedienst. Daarom is het OM grondig onderzoek gestart naar de impact van de benodigde wijzigingen op de ICT-systemen van het OM en van de genoemde ketenpartners.

Daarbij wordt ook meegenomen of OM-medewerkers bij de beslissing tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking zodanig kunnen worden ondersteund dat wordt voorkomen dat een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in een zaak waarin dat vanuit de systematiek van de wet niet is toegestaan.² Voor het individuele slachtoffer wier zaak het betreft, is de vraag of de zaak door het OM wordt afgedaan of aan de rechter wordt voorgelegd wel van belang voor het kunnen uitoefenen van het spreekrecht ter terechtzitting. Met het oog op de belangen van slachtoffers betreft het OM daarom ook dit aandachtspunt bij de verbeteracties.

De informatieverstrekking aan de verdachte dient te worden verbeterd. Uit het onderzoek volgt dat de uitleg ontbreekt bij sancties van niet-geldelijke aard, in het bijzonder taakstraffen en gedragsaanwijzingen. Het College heeft opdracht gegeven de informatieverstrekking in de strafbeschikkingen hierop aan te passen. Voor een deel van de strafbeschikkingen is dit reeds in 2021 ten aanzien van de taakstraffen gebeurd.

Het OM is gehouden de bestrafte die het Nederlands onvoldoende machtig is, en aan wie een strafbeschikking wegens misdrijf wordt opgelegd, te voorzien van een vertaling van de essentiële onderdelen van de strafbeschikking. Het rapport concludeert dat die plicht in het merendeel van de onderzochte zaken niet is nageleefd. Het College onderkent dat aan dit punt tot op heden minder prioriteit is toegekend en dat de nadruk op overige verbeteracties is gelegd. Er is alle aanleiding om dit thans op te pakken. Er worden (algemeen bruikbare) vertalingen van de belangrijkste onderdelen van de strafbeschikking ontwikkeld.

Verder wordt in het rapport geconstateerd dat in alle onderzochte gevallen waarin in de strafbeschikking een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte is opgelegd óók de zogenoemde «algemene voorwaarde» is opgelegd. Deze «algemene aanwijzing» blijkt automatisch door het zaakstelsel te worden toegevoegd wanneer een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Hiervoor bestaat geen wettelijke grondslag. Het

² Dit n.a.v. een bericht in Trouw en de Kamerbrief van 9 december 2022, TK 33 552, nr. 104.

zaaksysteem wordt aangepast en in lijn met de wet gebracht zodat de «algemene» aanwijzing niet langer automatisch en ten onrechte wordt toegevoegd aan de OM-strafbeschikking.

De inhoud van het in artikel 257c lid 3 Sv bedoelde hoorverslag mist in de ZSM-werkstroom nog vaak belangrijke onderdelen. Hierdoor is niet altijd te reproduceren of aan strafvorderlijke voorschriften met een waarborg-functie voor de verdachte is voldaan. Het College heeft opdracht gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw en verbeterd standaardformat voor het hoorverslag

Strafbeschikking en verzet

Mijn ambtsvoorganger heeft tijdens het Algemeen Overleg strafrechtelijke onderwerpen op 4 maart 2020 toegezegd bij de reactie op bijgevoegd rapport in te zullen gaan op de vraag of er minder (of meer) verzet wordt aangetekend tegen de strafbeschikking vanwege de strafmaat. In een eerder rapport van de procureur-generaal van de Hoge Raad genaamd «Beproefd verzet»³ werd het OM aanbevolen om zich bij het bepalen van de straf meer te richten op het straftoemingsbeleid van de rechter. Indien de hoogte van de straf bij het opleggen van een strafbeschikking meer in lijn is met de straffen die door de rechter worden opgelegd dan zou dit de acceptatie van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in de samenleving vergroten en mogelijk ook tot effect hebben dat minder vaak verzet wordt aangetekend. In reactie op deze aanbeveling heeft het College van procureurs-generaal in de Aanwijzing strafbeschikking en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen als uitgangspunt vastgelegd dat bij de strafbeschikking in het bijzonder rekening wordt gehouden met de rechterlijke straftoemingspraktijk.⁴

In zijn algemeenheid blijkt uit het door de PG-HR verrichte dossieronderzoek dat het OM zich bij de strafoplegging houdt aan de straffen en maatregelen die volgens het wetboek van strafvordering (art. 257a lid 2 en 3) met een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Er worden geen zwaardere straffen opgelegd dan volgens deze bepalingen zijn toegestaan. Andere – ook voor de rechter geldende – wettelijke eisen voor het opleggen van sancties worden in beginsel nageleefd. Ik heb op grond van het voorgaande geen reden te veronderstellen dat de straftoemingspraktijk van het OM (sterk) afwijkt van de door de rechter opgelegde straffen. Ook heb ik geen andere signalen hierover ontvangen. Ik ga er daarom vanuit dat hierop geen nadere actie nodig is.

Tot slot

De procureur-generaal van de Hoge Raad constateert in het rapport dat het OM bij het opleggen van strafbeschikkingen grotendeels voldoet aan de wettelijke vereisten. Dit klinkt op zich goed, maar is niet voldoende. Ik wil dat het OM aan *alle* wettelijke voorschriften voldoet. Het College heeft in onze reguliere gesprekken aangegeven dit uitgangspunt volledig te delen. Deze reactie gecombineerd met de gestarte verbeteracties waarmee aan alle aanbevelingen opvolging wordt gegeven, geven mij het vertrouwen dat het OM hoge prioriteit geeft aan de opvolging van de

³ Kamerstuk 29 279, nummer 514, vergaderjaar 2018–2019.

⁴ Stcrt. 2022, 9133 en Stcrt. 2019, 14890.

aanbevelingen. Het OM zal de voortgang monitoren en hierover aan mij rapporteren onder meer via het jaarbericht dat het OM elk jaar omstreeks de maand mei uitbrengt. Ik zal u dit jaarbericht doen toekomen.

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