

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2003

Met verwijzing naar de motie van het lid van uw Kamer, de heer Dittrich, waarin werd verzocht om een onderzoek naar de mogelijkheid van het opnemen van een met plea-bargaining vergelijkbare rechtsfiguur in het Nederlandse recht (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VI, nr. 127), heb ik opdracht gegeven tot het uitvoeren van een rechtsvergelijkend onderzoek. Dit onderzoek, uitgevoerd door prof. dr. C.H. Brants en dr. B. Stapert van het Willem Pompe instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht, bied ik hierbij aan.¹

Samenvatting resultaten onderzoek plea-bargaining

De resultaten van het onderzoek zijn intern rechtsvergelijkend. Het verschijnsel van plea-bargaining wordt beschreven in de context van de rechtsstelsels zoals deze in de VS en het VK (Engeland en Wales) functioneren.

Dit verschijnsel doet zich voor tegen de achtergrond van een adversair strafrechtelijk systeem dat afwijkt van het (ideaaltypische) model dat oorspronkelijk voor de behandeling van alle strafzaken: berechting door een jury, is bedoeld. Realiteit is dat het strafrechtelijk systeem in beide landen in hoge mate overbelast is, waardoor andere wijzen van afdoening aantrekkelijk zijn en op den duur zelfs noodzakelijk worden om te voorkomen dat het hele strafrechtelijke systeem verstopt raakt. Bovendien moet rekening worden gehouden met het functioneren van dat systeem in een strafklimaat dat in hoge mate punitief is; maatschappelijke consensus bestaat over de wenselijkheid van lange strenge (minimum)straffen met geringe (VS) en afnemende (VK) vrijheid in de straftoemeting door de rechter.

Door het bestaan van de doodstraf in het merendeel van de Amerikaanse staten ontstaat een extra druk op het eerder tot overeenstemming komen van partijen. Het risico dat na afronding van een juryproces oplegging van de doodstraf onvermijdelijk is, is reëel. In het Verenigd Koninkrijk kunnen onderhandelingen in verschillende stadia van de procedure plaatsvinden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tussen de advocaat van de verdachte enerzijds, en vertegenwoordigers van de politie, de Crown Prosecution Service (CPS) anderzijds. Omdat de politie en de CPS zich in het kader van het strafproces niet uitlaten over de hoogte van de straf, is van belang in een vroeg stadium te weten welke straf de rechter zal opleggen bij een schuldigverklaring. Daartoe moet telkens over een voorstel zijn informele opvatting worden gepeild. De rechter heeft bij het opleggen van straf in het VK nog meer ruimte, al worden er eveneens pogingen gedaan tot het invoeren van minimumstraffen voor bepaalde delicten. Problematisch is dat de rechter zich in beginsel niet zal willen committeren aan een uitspraak over de op te leggen straf, maar dat diens opvatting uitgangspunt is voor de totstandkoming van de plea en het bepalen van de proceshouding.

De overbelasting van het strafrechtelijk systeem wordt verminderd door het functioneren van informele procedures, waarin wordt onderhandeld tussen twee gelijkwaardige partijen over de omvang van de te volgen procedure en de gevolgen die worden verbonden aan een guilty plea door de verdachte. De onderhandelingen kunnen betrekking hebben op de aard (welke modaliteit van het strafbaar feit) en de omvang (hoeveel strafbare feiten) van de aanklacht en de omvang de procedure. Het resultaat van deze onderhandelingen wordt voorgelegd aan de rechter met het oog op een strafoplegging die voor beide partijen aanvaardbaar is.

Het belang van de verdachte is het vermijden van een langdurig juryproces met het risico op hoge (deels gefixeerde) bestraffing. In ruil voor zijn aanspraak op systeemcapaciteit door het uitoefenen van de hem toekomende rechten in een volledig proces, verkrijgt hij – alleen al op grond van zijn proceshouding – strafvermindering. Hij ziet daarbij op voorhand af van het nastreven van vrijspraak.

Het belang van de prosecution is ter uitvoering van het hiervoor genoemde punitieve klimaat het verkrijgen van een zo hoog mogelijke straf door middel van een zo eenvoudig en snel mogelijke procedure. Het streven is gericht op vermindering van het procesrisico, in het bijzonder een minder sterke bewijspositie en vrijspraak.

De rechter is gehouden aan de erkenning van de autonomie van partijen en wat zij als resultaat van eerdere onderhandelingen aan hem wensen voor te leggen. Hij heeft geen zelfstandige functie bij de beoordeling van het gewicht van het aanwezige bewijsmateriaal. Zijn taak is het nagaan of de partijen vrijwillig en welbewust van de consequenties overeenstemming hebben bereikt aan de hand van de informatie die hem wordt voorgelegd. Die toetsing heeft voor het merendeel een marginaal karakter, maar kan in sommige gevallen iets intensiever zijn.

Noodzakelijke voorwaarde voor een behoorlijk functioneren van plea-bargaining is de gelijkwaardigheid van partijen, waarbij primair van belang is of de verdachte is voorzien van gekwalificeerde rechtsbijstand. De gevolgen voor de rechtspleging zijn:

- eenvoudige versnelde afdoening; vooral bij zwaardere zaken is het rendement het grootst;
- geen openbaar strafproces, waarin de gehele zaak wordt behandeld;
- geen rechterlijke vaststelling van de feiten buiten wat partijen zijn overeengekomen.

Conclusie met betrekking tot Nederlands recht

Het onderzoek laat goed zien op welke wijze plea-bargaining in de context van het adversaire stelsel functioneert. Nu uit beide landen blijkt dat het grootste effect valt te verwachten bij de behandeling van grote zaken met de nadruk op besparing van zittingscapaciteit, rijst de vraag of dit in Nederland wenselijk zou zijn.

Vraag is of de overbelasting van het strafrechtelijk systeem thans zodanig

is dat de figuur van de transactie zou moeten worden uitgebreid met de mogelijkheid van het bereiken van overeenstemming over vrijheidsbenaming tussen verdachte en openbaar ministerie, welke afspraak op grond van artikel 113, derde lid Gw., door de rechter zou moeten worden beoordeeld/bevestigd.

In de eerste plaats zou een dergelijk voorstel niet passen in de heersende procestraditie, waarin de rechter een actieve rol heeft bij de waarheidsvinding op de terechtzitting en een exclusieve verantwoordelijkheid voor de bewijsbeslissing. Het is de taak van het openbaar ministerie om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen en aan de rechter voor te leggen; de verdediging kan daar het hare tegen in brengen. De rechter kan zelf aanvullende informatie inwinnen. Door de Tweede Kamer is eerder de wens uitgesproken dat een aantal tot stand gekomen hoge transacties in strafzaken aan de rechter dienden te worden voorgelegd, juist tegen de achtergrond van de vrees voor «achterkamertjespolitiek». Het onderzoek laat zien dat het inderdaad steeds gaat om informele procedures, die niet aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen.

Praktijk in Nederland is dat in het geval de verdachte een bekentenis heeft afgelegd in het voorbereidend onderzoek dit gevolgen heeft voor de planning van de omvang van het onderzoek ter terechtzitting. In de regel zal dan aan de vaststelling van de feiten niet veel tijd meer worden besteed. Ook het feitenonderzoek in sterk op elkaar gelijkende zaken met een beperkt palet aan variatie van persoonlijke omstandigheden vergt in de regel betrekkelijk weinig zittingscapaciteit. Het is wenselijk noch waarschijnlijk dat de actieve rol van de rechter in het eindonderzoek kan worden gereduceerd tot de rol van marginale toetsers van het resultaat van de overeenstemming die tussen officier van justitie en verdediging is bereikt. Bedacht dient voorts dat essentieel is dat de verdachte in alle gevallen waarin over de mogelijkheid van een «plea» wordt onderhandeld wordt bijgestaan door een raadsman. Dit zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de hoogte van het rechtsbijstandbudget Ten slotte wijs ik nog op het zeer onlangs ingediende wetsvoorstel bekende verdachte (Kamerstukken nr PM), dat het voor de rechter mogelijk maakt om de bewijsmotivering sterk te vereenvoudigen.

Een tweede fundamentele vraag die invoering van plea-bargaining oproept of wenselijk is dat in alle gevallen waarin een bekentenis wordt afgelegd een beloning van strafvermindering volgt. Dat is nu in Nederland niet het geval. Een groot aantal delicten wordt volgens standaardtarieven afgedaan (gerequisiteerd en opgelegd) ongeacht de vraag of een bekentenis is afgelegd. In de gevallen waarin de verdachte hoopt door het afleggen van een bekentenis en een overigens meewerkende proceshouding strafvermindering te krijgen, kan de rechter daarmee rekening houden, maar is daar niet toe gehouden. Het is de vraag of dat gelet op de ernst van bepaalde feiten ook altijd passend is. In het wetsvoorstel toezegging aan getuigen in strafzaken is geregeld welke gevolgen kunnen worden verbonden aan de medewerking van een getuige, die zelf tevens verdachte of veroordeelde is, en zonder wiens verklaring de zaak tegen een andere verdachte niet tot een veroordeling zou kunnen leiden. Dit wetsvoorstel voort vloeit voort uit de wens duidelijker te normeren in welke gevallen afspraken kunnen worden gemaakt tussen een verdachte of veroordeelde en de officier van justitie met het oog op het verkrijgen van strafvermindering.

Uitkomst van het debat over hoge transacties in misdrijfzaken eind 2001 was dat grote weerstand bestond tegen onderhandelingen tussen het openbaar ministerie en de verdediging die leiden tot onomkeerbare schikkingen die niet meer op de openbare terechtzitting aan de orde kunnen worden gesteld.

Het onderzoek laat goed zien dat een rechtsfiguur uit een dergelijk wezenlijk ander rechtsstelsel niet eenvoudig en zonder een stelselwijziging in het Nederlandse recht kan worden overgenomen.

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het onderzoek geen bijzondere aanknopingspunten biedt voor het overnemen van deze rechtsfiguur in het Nederlandse strafprocesrecht. Van belang is dat wordt voortgegaan met de voorbereiding van het wetsvoorstel OM-afdoening dat in het Veiligheidsprogramma is aangekondigd. Dit wetsvoorstel beoogt onder meer overbelasting van de zittende magistratuur te voorkomen. Gestreefd wordt naar indiening van het wetsvoorstel voorjaar 2004.

Ik hoop u met het voorgaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner