# Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering

## Inhoudelijke rapportage Boek 3: Beslissingen over vervolging

**10 oktober 2023**


*Penvoerders*
J.M.W. Lindeman
L. van Lent

*Meelezers*
S.M.A. Lestrade
P.A.M. Mevis
P.A.M. Verrest

*M.m.v. S.S Buisman, F.G.H. Kristen en M.A. Loenen, M. Kremers*













**Projectteam**

mr. dr. Yannick van den Brink (VU)
mr. dr. Sanne Buisman (VU; coördinator)
prof. mr. Marieke Dubelaar (RU)
prof. mr. Masha Fedorova (RU)
prof. mr. Marianne Hirsch Ballin (VU; adviseur)
prof. mr. Ferry de Jong (UU)
prof. mr. François Kristen (UU)
mr. dr. Leonie van Lent (UU)
mr. dr. Sjarai Lestrade (RU)
mr. dr. Joep Lindeman (UU)
prof. mr. Paul Mevis (EUR)
mr. Ruben te Molder (RU)
prof. mr. Joost Nan (EUR)
prof. mr. Lonneke Stevens (VU)
prof. mr. Sanne Struijk (EUR)
mr. dr. Mikhel Timmerman (RU)
prof. mr. Pieter Verrest (EUR; adviseur)

**Inhoudsopgave**


**1 Inleiding ..... 6**
1.1 Uitgangspunten en doelen ..... 6
1.2 Onderdelen die aan de orde komen in deze rapportage ..... 7

**2 Vooraf: twee samenhangende thema's en een aandachtspunt ..... 9**
2.1 De poortwachtersfunctie van het OM ..... 9
2.2 Het toetsen van beslissingen over vervolging ..... 11
2.3 Weerspiegelt de voorgestelde regeling voldoende het toepasselijke recht? ..... 11

**3 Algemeen (Hoofdstuk 1) ..... 13**
3.1 De regeling op hoofdlijnen ..... 13
3.2 Wijzigingen ten opzichte van bestaande regeling ..... 13
3.3 Reacties op de voorgestelde regeling ..... 14
3.4 Analyse van de voorgestelde regeling ..... 15
3.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel ..... 22
3.6 Opkomende vragen ..... 23

**4 Bezwaarschrift tegen de procesinleiding (hoofdstuk 2) ..... 24**
4.1 De regeling op hoofdlijnen ..... 24
4.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling ..... 24
4.3 Reacties op de voorgestelde regeling ..... 25
4.4 Analyse van de voorgestelde regeling ..... 25
4.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel ..... 26
4.6 Opkomende vragen ..... 27

**5 De strafbeschikking (hoofdstuk 3) ..... 28**
5.1 De regeling op hoofdlijnen ..... 28
5.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling ..... 32
5.3 Reacties op de voorgestelde regeling ..... 32
5.4 Analyse van de voorgestelde regeling ..... 34
5.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel ..... 36
5.6 Opkomende vragen ..... 37

**6 Het sepot (hoofdstuk 4) ..... 38**
6.1 De regeling op hoofdlijnen ..... 38
6.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling ..... 40
6.3 Reacties op de voorgestelde regeling ..... 42
6.4 Analyse van de voorgestelde regeling ..... 43
6.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel ..... 46
6.6 Opkomende vragen ..... 47

**7 Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten (hoofdstuk 5) ..... 48**
7.1 De regeling op hoofdlijnen ..... 48
7.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling ..... 48
7.3 Reacties op de voorgestelde wijzigingen ..... 49
7.4 Analyse van de voorgestelde regeling ..... 51

7.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....57
7.6 Opkomende vragen .....58

**Afkortingen**

| | |
|---|---|
| A-G | advocaat-generaal |
| AMvB | algemene maatregel van bestuur |
| BJSG | Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens |
| CRM | College voor de Rechten van de Mens |
| CVOM | (parket) centrale verwerking Openbaar Ministerie |
| *DD* | *Delikt en Delinkwent* |
| diss. | dissertatie |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| e.a. | en anderen |
| e.v. | en volgende |
| EVRM | Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden |
| Gw | Grondwet |
| HR | Hoge Raad der Nederlanden |
| iwtr. | inwerkingtreding |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| MvT | memorie van toelichting |
| *NJ* | *Nederlandse Jurisprudentie* |
| NOvA | Nederlandse Orde van Advocaten |
| NVvR | Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak |
| OM | Openbaar Ministerie |
| par. | paragraaf |
| *PMSv* | *Platform Modernisering Strafvordering* |
| RC | rechter-commissaris |
| r.o. | rechtsoverweging |
| SHN | Slachtofferhulp Nederland |
| Sr | Wetboek van Strafrecht |
| *Stb.* | *Staatsblad* |
| Sv | Wetboek van Strafvordering |
| Rvdr | Raad voor de rechtspraak |
| RvS | Afdeling advisering van de Raad van State |
| vgl. | vergelijk |
| Wet RO | Wet op de rechterlijke organisatie |
| WJSG | Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| z.d. | zonder datum |
| ZSM | Zorgvuldig, snel, maatwerk |

# 1 Inleiding

## 1.1 Uitgangspunten en doelen

In Boek 3 staan de 'beslissingen over vervolging' centraal. De wetgever beoogt aan de huidige, bestendige praktijk van die vervolgingsbeslissingen niets wezenlijks te veranderen. Voor een goed begrip van de voorstellen en de context van een aantal opmerkingen die wij hieronder maken is het aangewezen zeer kort te schetsen wat de wettelijke achtergrond van die vervolgingsbeslissingen is, en hoe deze beslissingen over vervolging in de praktijk tot stand komen. Het opsporingsonderzoek dient informatie aan de dag te brengen die als grondslag voor beslissingen over vervolging kan worden gebruikt. Het openbaar ministerie (OM) beschikt in het kader van zijn wettelijke taak[1] over het vervolgingsmonopolie en neemt beslissingen over vervolging met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat de officier van justitie die meent dat er voldoende gronden zijn voor een veroordeling (er is een 'haalbare' zaak), toch van vervolging kan afzien op gronden aan het algemeen belang ontleend.
Deze wettelijke regeling kan niet los worden gezien van het mede in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (RO) bepaalde institutionele kader. Het College van procureurs-generaal (hierna: het College) ziet toe op 'richtige' (in het nu voorliggende voorstel: 'behoorlijke' (art. 1.3.1)) opsporing en vervolging. Het kan aanwijzingen krijgen van de Minister van Justitie en Veiligheid (art. 127 RO). Het College vaardigt, onder politieke verantwoordelijkheid van de minister,[2] in het kader van zijn taak beleidsregels uit, onder andere in de vorm van aanwijzingen en richtlijnen voor strafvordering (art. 130 lid 6 RO). Met die beleidsregels wordt onder meer beoogd duidelijk te maken welke soorten strafzaken prioriteit hebben en welke selectieprocessen en -criteria er zijn om de beschikbare capaciteit aan de juiste zaken te besteden. De invulling van het opportuniteitsbeginsel wordt dus gedeeltelijk beheerst door beleidsregels. Dat neemt niet weg dat de officier van justitie uiteindelijk zelf in elke individuele strafzaak een beslissing op maat kan nemen.
**Vervolgen** kan, onder het nieuwe wetboek, twee vormen aannemen:, vervolgen door **berechting** (door het indienen van een procesinleiding, deze procedure wordt in Boek 4 geregeld) **of vervolgen door het uitvaardigen van een strafbeschikking**, waarmee juist wordt aangestuurd op een sanctieoplegging door het OM zelf en daarmee buiten de rechter om (Hoofdstuk 3 van Boek 3).[3]
Omdat iemand die strafrechtelijk wordt vervolgd wel recht heeft op toegang tot de rechter (art. 6 lid 1 EVRM, art. 17 lid 1 Grondwet, art. 1.1.2 van dit wetsvoorstel), voorziet de wet in het geval van vervolging door middel van een strafbeschikking in een zogenoemde **verzetprocedure**, waarmee de verdachte de strafzaak toch inhoudelijk door een strafrechter kan laten beoordelen die daarbij hetzelfde beslissingsschema hanteert als in geval de verdachte vervolgd wordt door berechting. Een deel van die procedure is in Boek 3 geregeld.

In een van de **aanvullende sporen** zal een wetsvoorstel behandeld worden dat ziet op een aantal wijzigingen in de procedure rondom de strafbeschikking. Omdat deze wetgeving in een aanvullend spoor wordt behandeld, staan we er hier nu verder niet bij stil.

1 Het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde, zie art. 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie.
2 Zie art. 131 lid 5 RO jo art. 8 Reglement van orde college van procureurs-generaal (Stcrt. 2022, 23788).
3 Zie art. 1.3.3 lid 1.

In Boek 3 is ook het **achterwege laten van vervolging** (deels) formeel geregeld. Het gaat om een regeling die ziet op **voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepots** (Boek 3, Hoofdstuk 4). Het overeenkomen van een **(hoge) transactie** (betaling aan de staat van een geldsom) – ook een modaliteit van 'achterwege laten van vervolging', zal in een van de aanvullende sporen worden behandeld en is dus géén onderdeel van het nu voorliggende Boek 3.

Het **vervolgingsmonopolie** van het OM is **niet absoluut** en net als in het huidige Wetboek van Strafvordering, voorziet het voorstel in een aantal mogelijkheden van rechterlijke bemoeienis. De verdachte kan bijvoorbeeld verzoeken om een **verklaring dat de zaak is geëindigd** (art. 3.1.3) of een **bezwaarschrift tegen de procesinleiding indienen** (art. 3.2.1 e.v.). Ook deze procedures krijgen een plaats in Boek 3. Een belangrijk kenmerk van de procedures is dat de **toetsingsruimte van de rechter beperkt** is: de beslissing kan slechts **marginaal getoetst** worden. Dat wil, in het kort, zeggen dat getoetst wordt of het OM in redelijkheid tot de beslissing om (niet) te vervolgen, of om de vervolging (nog) niet te beëindigen, kon komen.[4] Aan de aard van de hier genoemde procedures beoogt Boek 3 niets wezenlijks te veranderen, hoewel in de voorstellen hier en daar wel een aantal accenten anders worden gelegd.
Belanghebbenden, zoals slachtoffers of hun nabestaanden, kunnen bij het gerechtshof **klagen over het feit dat er niet wordt opgespoord of niet wordt vervolgd**. Deze procedure (gezien de plaats van regeling in de huidige wet bekend als de 'artikel 12-procedure') wordt ook in Boek 3 opgenomen. Aan deze procedure is wel een aantal nieuwe elementen toegevoegd, zoals het vaststellen van een aantal termijnen en de mogelijkheid om ook beklag te doen over het 'niet opsporen'. De gerechtshoven die zich over een dergelijke klacht buigen hebben in de huidige praktijk soms een ruimere marge om de beslissing om niet (verder) te vervolgen te toetsen, die zij doorgaans terughoudend gebruiken.
Ondanks de bescheiden omvang ten opzichte van de rest van het Wetboek van Strafvordering, zien de regelingen van Boek 3 dus op een veelomvattend terrein en is de invulling die er in de praktijk aan wordt gegeven van grote invloed op de strafrechtspleging.

## 1.2 Onderdelen die aan de orde komen in deze rapportage

In het navolgende zullen we de hoofdstukken van Boek 3 in chronologische volgorde bespreken. Omdat er weinig grote wijzigingen zijn beoogd, is in de consultatiefase niet door alle consultatiepartners steeds uitgebreid stilgestaan bij alle onderdelen van Boek 3. Voorts zijn veel van de in de consultatie (wel) opgeworpen praktische punten uiteindelijk in meer of mindere mate in het definitieve wetsvoorstel geadresseerd. Omwille van de leesbaarheid zijn deze punten niet nog eens benoemd, maar worden enkel de meest essentiële punten uit de consultatieadviezen nogmaals naar voren gebracht. Over het laatste hoofdstuk van Boek 3 (Hoofdstuk 6 rechtsmiddelen) hebben wij geen nadere opmerkingen.

Wij staan in de rapportage ook stil bij een aantal onderwerpen die in het huidige voorstel blijven zoals ze zijn. De taak van het OM en diens institutionele inbedding is niet in het Wetboek van Strafvordering, maar in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) geregeld.

[4] Mede hierom stelt Geelhoed dat het in feite niet meer voor de hand ligt om te spreken een monopolie, maar van 'bepaalde verdelingen van zowel de bevoegdheid te beslissen omtrent de vervolging als van de bevoegdheid de vervolging uit te voeren.' in: W. Geelhoed, 'Vervolging', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 155-177, p. 172.

Deze Wet RO is aan het eind van de 20e eeuw uitgebreid herzien, wat tot een wezenlijke institutionele reorganisatie van het OM heeft geleid.[5] Enerzijds is op dat punt dus betrekkelijk kort geleden een fundamentele politieke discussie gevoerd. Anderzijds is er sindsdien in de strafrechtspleging heel veel veranderd, bijvoorbeeld door de introductie van de strafbeschikking. Met betrekking tot deze ontwikkelingen maken wij in Hoofdstuk 2 van deze rapportage enige beschouwingen. Die zijn in zoverre ten overvloede, dat zij niet per se op dit moment hoeven te leiden tot een fundamenteel debat naar aanleiding van hetgeen in Boek 3 wordt voorgesteld. Deze voorstellen beogen immers geen wezenlijke wijzigingen door te voeren. Tegelijk willen we u als Kamer wel meegeven dat – mede in verband met in het aanvullende spoor te behandelen wijzigingen – een breder, fundamenteel debat over het institutionele en wettelijke kader waarin door of onder verantwoordelijkheid van het OM vervolgingsbeslissingen worden genomen, op enig moment wel geraden is. De Tweede Kamer zal in het achterhoofd moeten houden dat sommige beslissingen met betrekking tot de inrichting van de strafrechtspleging een bredere blik vereisen dan enkel de blik op het Wetboek van Strafvordering.

[5] Wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, *Stb.* 1999, 194, iwtr. per 1 juni 1999 (*Stb.* 1999, 198). Zie o.a. M.E. de Meijer en J.B.H.M Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen' (preadvies), in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink en D. Van Daele, *Het OM verandert. Preadviezen NVVS*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers 2014, p. 127-290; J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, o.a. p. 56-66.

# 2 Vooraf: twee samenhangende thema's en een aandachtspunt

## 2.1 De poortwachtersfunctie van het OM

Boek 3 bevat niet veel wezenlijke wijzigingen ten opzichte van de thans geldend regelgeving over de beslissingen over de vervolging, maar de beslissing van de wetgever om weinig tot niets te veranderen impliceert ook een keuze.

Het OM bepaalt welke zaken uiteindelijk wel en niet primair aan de rechter worden voorgelegd en is daarmee de **poortwachter** van de rechter. Omdat beslissingen over vervolging worden genomen naar aanleiding van het opsporingsonderzoek, is de door het College van procureurs-generaal uitgevaardigde *Aanwijzing voor de opsporing*[6] in dit verband een belangrijke beleidsregel. Deze aanwijzing is op grond van art. 130 RO uitgevaardigd, en functioneert onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.[7] De aanwijzing beschrijft het afwegingskader waarbinnen de keuzes worden gemaakt met betrekking tot de inzet van opsporingscapaciteit. Deze **'selectieve opsporing'** wordt, zo beschrijft de aanwijzing, beheerst door 'beleidsmatige en juridische criteria, vastgelegd in verscheidene documenten[8] en strategische, tactische en operationele beslissingen in de toepasselijke beslisstructuren'.[9] De doelstellingen van de aanwijzing zijn: (1) dat beschikbare capaciteit goed wordt ingezet; (2) dat rechtsgelijkheid wordt bevorderd; (3) dat de politie duidelijke criteria voor *casescreening* heeft; (4) dat er een duidelijke ondergrens wordt gedefinieerd voor wat van de politie mag worden verwacht; en (5) dat aan de maatschappij wordt verantwoord hoe de keuzes worden gemaakt, 'waarbij de ernst en gewicht van het maatschappelijk probleem en een zo groot mogelijk maatschappelijk effect van de interventie centraal staan'.[10] Toepassing van de aanwijzing maakt mogelijk dat op grond van art. 1.3.15 wordt afgezien van opsporing en/of dat op grond van art. 2.1.10 lid 4 het opmaken van een proces-verbaal achterwege wordt gelaten.
Wordt er wel opgespoord en geverbaliseerd dan komen andere in dit verband belangrijke aanwijzingen in beeld, zoals de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen[11] (en de vele daarmee samenhangende richtlijnen voor strafvordering[12]) en de Aanwijzing OM-strafbeschikking.[13] Uit het samenstel van deze aanwijzingen volgt dat in veel gevallen primair voor een buitengerechtelijke afdoening wordt gekozen. Bovendien maakt het fijnmazige stelsel van richtlijnen mogelijk dat beslissingen over afdoening worden gemandateerd (waarover hierna meer).
De zogenoemde **ZSM-werkwijze (Zorgvuldig Snel Maatwerk)** heeft en belangrijke plaats gekregen binnen de werkzaamheden van het OM, met name ten aanzien van zogenoemde veelvoorkomende criminaliteit (VVC). ZSM is een soort 'triage' van binnenkomende strafbare feiten door medewerkers van de politie, slachtofferhulp, de reclassering en het openbaar minis-

6 Aanwijzing voor de opsporing, *Stcrt.* 2013, 35757.
7 Zie art. 131 lid 5 RO jo art. 8 Reglement van orde college van procureurs-generaal (Stcrt. 2022, 23788; zie ook de voorganger van het reglement in Stcr. 1999, 106).
8 'Visiedocumenten, jaarplannen, beleidsregels, handhavingsarrangementen, projectplannen etc.'
9 *Stcrt.* 2013, 35757, p. 1.
10 *Stcrt.* 2013, 35757, p. 1.
11 *Stcrt.* 2019, 14890.
12 Zie www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering.
13 *Stcrt.* 2022, 9133.

terie. Zeven dagen per week worden op deze wijze veel (vaak op heterdaad ontdekte) strafbare feiten beoordeeld met als doel om tot een afdoening te komen die betekenisvol en zichtbaar is, waarmee zowel de belangen van het slachtoffer en de verdachte, maar ook algemene maatschappelijke belangen worden gediend. In de praktijk is deze werkwijze vooral gericht op buitengerechtelijke afdoening (zie verder paragraaf 5.1.2 hieronder).

De Minister van Veiligheid en Justitie beschouwde in de **Contourennota van 2015** de '**poortwachtersfunctie**' als een 'wezenlijk onderdeel van de positie van het OM'.[14] Hij gaf verder aan aanleiding te zien 'om te onderzoeken of *in het wetboek* een nadere uitwerking kan worden opgenomen van de bijzondere verantwoordelijkheid die het College heeft voor het toezicht op de richtige opsporing en vervolging' [onze cursivering]. Daaruit kon wellicht opgemaakt worden dat de minister in het nieuwe Wetboek van Strafvordering beter tot uitdrukking wilde brengen (en wellicht nader wilde reguleren) hoe het OM – wiens werkwijze sterk wordt bepaald door de beleidsregels van het College – zijn institutionele rol in de opsporing en vervolging invult.[15]
De opmerking van de minister verraste toentertijd niet. Zij sloot aan op de discussie over het opportuniteitsbeginsel en de rol van het vervolgingsbeleid van het OM. Twee leden van het OM hebben in 2014 in een goed gedocumenteerd preadvies bijvoorbeeld de verschillende standpunten uitvoerig weergegeven, overigens zonder uiteindelijk zelf uitdrukkelijk stelling te nemen.[16] In het uiteindelijk ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel kwam deze discussie echter niet meer terug. De consultatiepartners zagen kennelijk ook geen reden daar in hun adviezen nog de aandacht op te vestigen. Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat er uiteindelijk geen behoefte bestaat bij de wetgever en de betrokken consultatiepartners om in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering nader stil te staan bij de invulling van de poortwachtersfunctie door het OM.
In de periode na 2015 is het belang van de genoemde poortwachtersfunctie echter alleen maar toegenomen. Het is gevestigde praktijk dat een aanzienlijk deel van de strafzaken buitengerechtelijk wordt afgedaan. Tegelijk is in de afgelopen jaren regelmatig in het nieuws dat het OM bepaalde categorieën van 'kleine criminaliteit' niet meer gaat oppakken of dat grote hoeveelheden strafzaken worden geseponeerd. Het College heeft in juni 2023 nog te kennen gegeven ernaar te streven een groter aantal strafzaken met de ZSM-werkwijze af te doen.[17] Het College geeft aan dat dit nodig is omdat de mogelijkheden om meer zaken bij de rechter aan te brengen stagneren. De genoemde 'bijzondere verantwoordelijkheid' van het College wordt dus almaar groter en dat heeft een grote impact op de wijze waarop de in het Wetboek van Strafvordering geregelde procedures worden toegepast. Hoewel de institutionele inbedding van de taken van het OM met betrekking tot beslissingen over vervolging deels ook buiten het Wetboek van Strafvordering ligt, kan geraden zijn dat de Tweede Kamer in het kader van het nu voorliggend wetsvoorstelstilstaat bij de sterke poortwachtersfunctie en de regiepositie omtrent de wijze van afdoening van strafzaken van het OM.

14 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278 (Contourennota), p. 36.
15 J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 268.
16 M.E. de Meijer en J.B.H.M Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen' (preadvies), in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink en D. Van Daele, *Het OM verandert. Preadviezen NVVS*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers 2014, p. 214-228.
17 Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023-2026, https://www.om.nl/documenten/publicaties/om-onderdelen/college/map/prioriteiten-van-het-college-van-procureurs-generaal-2023-2026.

## 2.2 Het toetsen van beslissingen over vervolging

Het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel zijn in veel gevallen vrijwel onaantastbaar, omdat de Hoge Raad in zijn jurisprudentie zeer hoge eisen stelt aan beslissingen van de rechter om beslissingen over vervolging aan te tasten.[18] De rechter heeft slechts een (zeer) marginale toetsingsruimte en er geldt een strenge motiveringsplicht. In het nu voorliggende voorstel is, als gezegd, enerzijds niets veranderd op basis waarvan de toetsingsruimte van de rechter groter wordt. Daar zijn duidelijk argumenten voor aan te voeren. Het vervolgingsbeleid komt onder politieke verantwoordelijkheid tot stand en dat verhoudt zich moeizaam tot rechterlijke bemoeienis. Tegelijkertijd kiest de wetgever er wél voor in het Wetboek van Strafvordering nadrukkelijker de algemene beginselen van een goede procesorde te noemen als factoren die bij beslissingen over vervolging moeten worden betrokken. Deze keuze maakt de wetgever onder meer in reactie op het advies van van de RvS. Zij heeft in haar advies ook aangegeven dat er wellicht meer toetsingsruimte zou kunnen zijn voor de zittingsrechter. De ministers benadrukken voorts in de MvT dat de huidige regeling (die in het voorstel bestendigd wordt) ruimte laat voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt.[19] Willen de ministers daarmee toch inzetten op een versterking van de controlemogelijkheid van de rechter?
Het is van belang te benadrukken dat de vervolgingsbeslissing in verregaande mate complexer is geworden. Het OM heeft bij het nemen van die beslissing meer (beleidsmatige) autonomie verworven. De vraag rijst of het in dat licht niet wenselijk is de toetsingsintensiteit/-mogelijkheden van de rechter eveneens uit te breiden. Een dergelijke bijstelling zou relevant kunnen zijn voor een aantal procedures, zoals in het navolgende zal blijken. Wij besteden onder andere in de paragrafen 3.4.4, 5.4.2, 6.4 en 7.4.3 aandacht aan deze kwestie.

## 2.3 Weerspiegelt de voorgestelde regeling voldoende het toepasselijke recht?

Het is de ambitie om een nieuw Wetboek van Strafvordering vast te stellen dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger.[20] Het huidige Wetboek van Strafvordering biedt een beperkte weergave van de praktijk rondom beslissingen over vervolging en de buitengerechtelijke afdoening. Het voorgestelde nieuwe wetboek verandert daaraan niets. Als gezegd wordt een **significant deel van de strafzaken buitengerechtelijk afgedaan**, in procedures waarin veelvuldig gebruik wordt gemaakt van **mandaatconstructies**: parketmedewerkers worden gemandateerd om namens de officier van justitie beslissingen te nemen (art. 126 RO). **Beleidsregels** spelen daarbij een belangrijke rol. De vervolging van veel ‘kleine’ strafzaken (en dan in het bijzonder de overtredingen) vindt op grond van dergelijk beleid plaats met zogenoemde **politiestrafbeschikkingen** (art. 257b Sv; art. 3.3.2 van het wetsvoorstel) die door het **Parket Centrale Verwerking OM** (Parket CVOM) worden verwerkt en door het **Centraal Justitieel Incassobureau** (CJIB) worden geëxecuteerd. Veelvoorkomende criminaliteit (‘VVC’) wordt vaak behandeld met de zogenoemde **ZSM-werkwijze**. De buitengerechtelijke afdoening van strafzaken gaat in veel gevallen niet met **rechtskundige bijstand** aan de verdachte gepaard. Bovendien zijn er, afhankelijk van de gekozen afdoeningsmodaliteit en/of het feit waarvan iemand verdacht

18 Zie bijvoorbeeld HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742, *NJ* 2016, 388, r.o. 3.2).
19 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 811.
20 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 22.

wordt, verschillen in de wijze waarop aanspraak gemaakt kan worden op (gefinancierde) rechtsbijstand. De gemiddelde rechtsgenoot zal na het bestuderen van het Wetboek van Strafvordering niet voldoende aanknopingspunten hebben om te doorzien hoe de procedure eruit ziet, welke functionarissen daarin voorkomen, welke rechten hij op welk moment heeft en waar hij zich op moet voorbereiden. In deze rapportage zullen we daarom ook aandacht vestigen op de vraag of het voorgestelde Boek 3 voldoende tegemoet komt aan de bovengenoemde ambities.

# 3 Algemeen (Hoofdstuk 1)

## 3.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 1 van Boek 3 normeert beslissingen over vervolging, de mogelijkheid om (bij onevenredige inactiviteit van het OM) de zaak voor geëindigd te verklaren en de mogelijkheden om een reeds geëindigde vervolging te hervatten bij nieuwe bezwaren (zie daarover ook de opmerkingen bij Boek 3 - hoofdstuk 4 hieronder).

## 3.2 Wijzigingen ten opzichte van bestaande regeling

De belangrijkste wijzigingen die bespreking behoeven zijn:[21]

- Het opportuniteitsbeginsel (dat voorheen in de artikelen 167 en 242 Sv tot uitdrukking werd gebracht) is niet in Boek 3, maar in Boek 1 neergelegd (in art. 1.3.4). De notie dat vervolging enkel aan de orde is als het algemeen belang daarmee is gediend, *de facto* de kern van het opportuniteitsbeginsel, is daarmee dus niet in Boek 3 opgenomen.
- In de regeling in het huidige Wetboek zijn met betrekking tot beslissingen over vervolging (meer in het bijzonder de artikelen 167 en 242 Sv) geen nadere beginselen geconcretiseerd. In de nu voorgestelde nieuwe regeling is bepaald welke beginselen van een goede procesorde in ieder geval een rol spelen bij de door de officier van justitie te nemen vervolgingsbeslissing. In art. 3.1.1 zijn het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging gecodificeerd. Daarmee krijgt bestendige jurisprudentie een plaats in de wet.[22]
- De in art. 3.1.1 lid 4 en 5 genoemde slachtoffers worden, alvorens de beslissing tot vervolging te nemen, door de officier van justitie in staat gesteld om zich uit te laten over de wenselijkheid van de voorgenomen vervolging. Daarin lijkt het uitgangspunt dat strafvordering plaats heeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (art. 1.1.4) door te klinken. Met deze specifieke hoorplichten met betrekking tot bepaalde categorieën van slachtoffers wordt het 'algemeen belang' van het opportuniteitsbeginsel nader geconcretiseerd.[23]
- Nieuw is ook de bepaling dat, alvorens te beslissen over de vervolging van een misdrijf, de verdachte zo mogelijk wordt verhoord, art. 3.1.1. lid 3. Daarmee drukt het voorstel een bestendige praktijk uit dat, zeker in misdrijfzaken, de verdachte door de politie wordt gehoord vóór beslissingen over vervolging worden genomen. Het horen van de verdachte kan, afhankelijk van het onderzoeksbelang, tot dat moment wel worden uitgesteld. De verdachte die niet eerder is verhoord kan eventueel zelf om het verhoor verzoeken.
- De regeling met betrekking tot het verzoek om een verklaring dat de zaak is geëindigd is nu opgenomen in de titel over vervolgingsbeslissingen. Art. 3.1.3. lid 1, aanhef en onder a, vervangt het huidige art. 29f Sv. Het moment vanaf wanneer de verdachte een dergelijk verzoek kan doen is wel anders bepaald. Dat moment begint niet langer wanneer blijkt

[21] Een wellicht opvallende wijziging die uiteindelijk geen bespreking behoeft betreft dat de huidige bepalingen over de schorsing van de vervolging (art. 14-16 Sv) in het nieuwe wetboek niet zijn overgenomen. Deze beslissing is in de MvT toegelicht *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 809.

[22] Zie bijvoorbeeld HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742, *NJ* 2016, 388, r.o. 3.2.

[23] Strikt genomen betreft dit geen wijziging. Leden 4 en 5 zijn, enigszins geredigeerd, overgenomen uit de huidige artikelen 167a, respectievelijk 165a Sv. Het bepaalde uit lid 5 is uit de huidige titel over aangiften en klachten in het wetsvoorstel opgenomen in de titel over vervolgingsbeslissingen (i.p.v.). Dit past volgens de MvT systematisch beter.

dat de vervolging niet wordt doorgezet: het verzoek kan volgens de voorgestelde regeling worden gedaan vanaf het eerste verhoor van de verdachte. Daarmee sluit de wetgever aan bij de systematiek waarin de rechtsbescherming van de verdachte niet meer wordt gekoppeld aan het begin van de vervolging, maar aan dat eerste verhoor van de verdachte.[24] Hiermee wijkt het voorstel niet alleen af van de thans geldende wettekst, maar ook van de staande jurisprudentie van de Hoge Raad.[25] Zie verder par. 3.4.3 hieronder.
De RC kan op grond van lid 1, aanhef en onder b, ook een voordracht tot een verklaring dat de zaak geëindigd is doen bij de rechtbank. Daarbij verwijst de wet naar art. 2.10.67, waaruit weer volgt dat de RC een dergelijke voordracht ambtshalve of op verzoek van een verhoorde verdachte kan doen.
De officier van justitie kan een verklaring dat de zaak is geëindigd voorkomen door aannemelijk te maken dat de vervolging (alsnog) zal worden ingesteld of voortgezet, art. 3.1.3. lid 4; in dat geval wordt de behandeling van het verzoek of de voordracht door de rechtbank daartoe aangehouden.
Nieuw is het recht voor de officier van justitie om binnen twee weken hoger beroep in te stellen tegen de verklaring dat de zaak is geëindigd, zie art. 3.6.1.

- De verdachte kan ter zake van het feit waarvoor een **kennisgeving tot niet verdere vervolging** (art. 3.4.2) of een **verklaring dat de zaak is geëindigd** (art. 3.1.3) is gegeven, alleen dan opnieuw worden vervolgd als blijkt van **nieuwe bezwaren**. Art. 3.1.4 verwijst ter zake naar de regeling in art. 3.4.3; deze regeling komt hierna apart aan de orde (zie hoofdstuk 6).

## 3.3 Reacties op de voorgestelde regeling

### *3.3.1 Consultatieadviezen*

Wij gaan op deze plek enkel kort in op het advies van de NVvR met betrekking tot het in art. 3.1.1 lid 3 geformuleerde uitgangspunt dat de verdachte gehoord wordt voor er beslissingen over vervolging worden genomen. Een dergelijke aansporing is thans niet in de wet geregeld, terwijl tegelijk in de praktijk in bijna alle strafzaken, zeker als deze misdrijven betreffen, een verdachtenverhoor zal hebben plaatsgevonden alvorens een vervolgingsbeslissing wordt genomen. De NVvR vraagt zich dan ook af of de wetgever een wijziging van de praktijk beoogt.[26] Deze vraag krijgt in de MvT een min of meer concreet antwoord als de ministers aangeven dat het voorschrift vastlegt wat in de bestaande systematiek van het huidige wetboek al besloten ligt.[27] Verderop wordt in de MvT nog aangegeven dat het in het algemeen voor de hand ligt ‘dat bij de vervolgingsbeslissing meeweegt welke verklaring de verdachte in het opsporingsonderzoek over zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit heeft afgelegd.’[28]

### *3.3.2 Advies Raad van State*

In haar advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS) aandacht gevraagd voor de mogelijkheden die de zittingsrechter heeft om beslissingen over vervolging te toetsen en voor de ruimte die het te gebruiken toetsingskader biedt. De RvS suggereert de

[24] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 22.
[25] HR 1 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1472, NJ 2020/341 m.nt. P.A.M. Mevis.
[26] Consultatieadvies NVvr, p. 40.
[27] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 745.
[28] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 812.

ministers om te bezien of de toetsing niet minder terughoudend zou kunnen en moeten zijn dan in de huidige praktijk het geval is, maar zij beveelt daartoe geen concrete wijziging van het voorstel aan.[29] De RvS doelt in dit verband onder andere op de situatie waarin er voor de zittingsrechter aanleiding is om de opportuniteit van beslissingen over vervolging te toetsen, waarbij dan in het bijzonder oog is voor de beginselen van een goede procesorde. Zoals hierboven al aangegeven is de in dat kader relevante jurisprudentie van de Hoge Raad deels gecodificeerd in art. 3.1.1 lid 1. Aan de suggestie van de RvS is in het wetsvoorstel geen concreet gevolg gegeven. In het Nader Rapport en in de MvT verduidelijken de ministers wel op welke wijze de nu gecodificeerde beginselen begrepen moeten worden:

> 'De centrale vraag voor de rechter is of de officier van justitie in het gegeven geval – gelet op alle betrokken belangen – in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding. De rechter dient de vervolgingsbeslissing dus marginaal te toetsen. Dit past bij de beleidsruimte die het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel toekomt. Ook wordt hiermee recht gedaan aan de strafvorderlijke rolverdeling tussen officier van justitie en zittingsrechter: aan de officier van justitie komt exclusief de bevoegdheid toe om vervolging in te stellen, terwijl de zittingsrechter – met inachtneming van de regels van een eerlijk proces – zoveel mogelijk een inhoudelijk oordeel velt over de strafbare feiten die ter berechting aan hem worden voorgelegd. In het geldende recht krijgt de toets door de zittingsrechter aldus gestalte dat die beoordeling alleen in uitzonderlijke gevallen ertoe kan leiden dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is in de vervolging, op de grond dat het instellen of voortzetten van die vervolging onverenigbaar is met beginselen van een goede procesorde (o.a. ECLI:NL:HR:2016:742). Het uitgangspunt dat het verstrekkende rechtsgevolg van niet-ontvankelijkheidverklaring moet worden beperkt tot uitzonderlijke gevallen wordt onderschreven. De wettelijke regeling laat – binnen dat uitgangspunt – evenwel ruimte voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder die niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt.'[30]

## 3.4 Analyse van de voorgestelde regeling

### *3.4.1 Normering vervolgingsbeslissing*

De beginselen van een goede procesorde normeren de beslissingen over vervolging. Art. 3.1.1 lid 1 noemt nu expliciet **het vertrouwensbeginsel** en het **beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging.** In de MvT wordt onderkend dat ook de andere beginselen van een goede procesorde normerend kunnen werken.[31] Zoals wij in de rapportages met betrekking tot de eerste twee boeken al hebben aangegeven, zijn er voor- en nadelen bij het benoemen van specifieke beginselen in de aparte boeken van het nieuwe wetboek en roept de keuze om bepaalde beginselen níet te codificeren (zoals bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel en het daarmee samenhangende discriminatieverbod) vragen op. De ministers verantwoorden deze

[29] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 4 (Advies RvS en Nader rapport), p. 67-70; zie in het bijzonder p. 69 onderaan: 'In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de toetsing van beslissingen over vervolging door de zittingsrechter in concrete gevallen dient plaats te vinden. Daarbij zou het uitgangspunt moeten blijven dat beslissingen over vervolging gelet op het opportuniteitsbeginsel alleen marginaal kunnen worden getoetst. De vraag is echter of deze toetsing niet minder terughoudend zou kunnen en moeten zijn dan in de huidige praktijk het geval is. In aanvulling daarop kan eventueel worden overwogen om de beginselen van een behoorlijke procesorde – in het bijzonder het verbod van willekeur – (nader) in de wet te codificeren.'

[30] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 4 (Advies RvS en Nader rapport), p. 70-71, zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 811.

[31] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 682.

keuze in de MvT aan de hand van verwijzing naar een van de bekende handboeken over het strafprocesrecht (Corstens/Borgers/Kooijmans).[32] Hoewel dit een zeer gezaghebbende bron is, vragen wij ons toch af of er niet iets meer te zeggen is over met name het **gelijkheidsbeginsel**, en dan in het bijzonder over het daarmee samenhangende **discriminatieverbod**. In de afgelopen jaren is op een aantal terreinen discussies gerezen met betrekking tot, kort samengevat, etnisch profileren en klassenjustitie. Deze problemen kunnen doorwerken in de strafrechtketen en er zou iets voor gezegd kunnen worden dat de officier van justitie bij uitstek de persoon is die ervoor zorg moet dragen dat eventuele onvolkomenheden in het proces van opsporing tijdig worden onderkend; bijvoorbeeld door af te zien van vervolging van personen die als gevolg van discriminatoir politieoptreden 'tegen de lamp' zijn gelopen.[33]
Het opportuniteitsbeginsel is nu genoemd in Boek 1, terwijl een aantal andere voor beslissingen over vervolging belangrijke beginselen (zoals bijvoorbeeld beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit) in Boek 2 zijn opgenomen. Wij verwijzen op deze plek naar eerder gemaakte opmerkingen (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.4.2 van de Rapportage over Boek 2) en stellen hier de vragen aan de orde waarom Titel 3.2 van Boek 1 niet in Boek 3 is opgenomen en waarom voor de nadere invulling van het in het kader van dit opportuniteitsbeginsel centraal staande 'algemeen belang' enkel is gekozen voor expliciete verwijzing naar het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging.

In het verlengde hiervan wijzen we nog op de artikelen 3.1.1 lid 4 en 5. Zoals hierboven in paragraaf 3.2 al is gesteld, kunnen deze bepalingen als een concretisering van 'het algemeen belang' worden gezien. De belangen van de slachtoffers moeten dus ook een rol spelen bij beslissingen over vervolging. Dat lijkt aan te sluiten bij het in art. 1.1.4 geformuleerde uitgangspunt dat recht gedaan moet worden aan de belangen van het slachtoffer. Tegelijkertijd geeft de MvT aan dat het niet de bedoeling is om een rangorde aan te brengen in de belangen die in het kader van beslissingen over vervolging moeten worden afgewogen. Die afweging is immers steeds afhankelijk van veranderlijke maatschappelijke opvattingen.[34] De vraag is waarom die slachtofferbelangen dan wel een expliciete normerende functie hebben op beslissingen over vervolging en andere belangen niet (bijvoorbeeld op grond van op het internationale recht gebaseerde positieve verplichtingen of verplichtingen op basis van EU-regelgeving).[35]

### *3.4.2 Vervolgingsbegrip en rechtsbescherming van de niet-gehoorde verdachte in de in art. 3.1.3 geregelde procedure*

Ten aanzien van de 'hoorplicht' van de verdachte (art. 3.1.1 lid 3) en het verzoek om de verklaring dat de zaak is geëindigd (art. 3.1.3) kiest de wetgever voor de consequente lijn om waarborgen voor de verdachte te verbinden aan het eerste politieverhoor. Die keuze heeft de wetgever gemaakt omdat het vervolgingsbegrip geen bruikbaar begrip meer is om de

32 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 810.

33 Zie bijvoorbeeld HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1872, *NJ* 2019, 24, m.nt. J.M. Reijntjes en het daaropvolgende arrest Gerechtshof 's-Hertogenbosch 17 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2007; zie ook HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:931, *NJ* 2021, 291 m.nt. W.H. Vellinga en het daaropvolgende arrest Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 november 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:9801. In beide uitspraken werden de verdachten uiteindelijk vrijgesproken vanwege onrechtmatig (want in strijd met het discriminatieverbod verkregen) bewijsmateriaal.

34 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 142-143.

35 Zie in dit verband W. Geelhoed, 'Vervolging', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R.Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 155-177, p. 164.

rechtsbescherming die aan de verdachte toekomt aan op te hangen. De vervolging zoals die in het nieuwe wetboek is gedefinieerd (art. 1.3.3) begint immers relatief laat (bij het uitvaardigen van een strafbeschikking of bij het indienen van een procesinleiding). In dit verband is het wel de vraag of over het hele wetboek duidelijk is wat het **begrip vervolging** inhoudt en of met de term vervolging steevast hetzelfde wordt bedoeld.
Het (eerste) verhoor als aanknopingspunt voor de rechtsbescherming wordt in de MvT gerechtvaardigd door de opmerking dat het verhoor het moment is waarop de verdachte bekend wordt met de tegen hem gerezen verdenking.[36] De verdachte kan echter op vele andere manieren bekend raken met de tegen hem gerezen verdenking.[37] De niet verhoorde – maar wel met de tegen hem gerezen verdenking bekend geraakte – verdachte heeft hierdoor in sommige gevallen een zwakkere rechtspositie dan de (toevalligerwijs) wel verhoorde verdachte. Dit strookt niet goed met de jurisprudentie van het EHRM, waarin het volgende wordt bepaald:

> "[T]he guarantees of Article 6 are applicable from the moment that a criminal charge exists (…) and may therefore be relevant during pre-trial proceedings if and in so far as the fairness of the trial is likely to be seriously prejudiced by an initial failure to comply with them (…)."[38]

In de rapportage met betrekking tot Boek 1 gaven wij al aan dat sommige consultatiepartners hierover opmerkingen hadden gemaakt, maar dat die opmerkingen niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel hadden geleid.[39] In de MvT stelt de wetgever dat het moment van het eerste verhoor "in veel gevallen [ook] het begin van de criminal charge" vormt.[40] Wij wijzen hier nogmaals op het feit dat "in veel gevallen" niet "in alle gevallen" is en dat er dus situaties denkbaar zijn waarin een nog niet verhoorde verdachte toch al belang kan hebben bij de rechtsbescherming die de in artikel 6 EVRM genoemde verdedigingsrechten veronderstellen. Dit is bijvoorbeeld het geval in het kader van de regeling omtrent het verzoek dat de zaak geëindigd is, die wij in de navolgende paragraaf bespreken.

### *3.4.3 Verzoek dat zaak geëindigd is (art. 3.1.3)*

*De positie van de niet-gehoorde verdachte*

De verhoorde verdachte kan een verzoek doen tot het voor geëindigd verklaren van de zaak. Deze mogelijkheid heeft de *niet* gehoorde verdachte dus niet.[41] Dit is een wijziging ten op-

36 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), o.a. p. 681.

37 De MvT erkent dat ook met zoveel woorden ten aanzien van de inverzekeringgestelde en voorlopige gehechte verdachte (*Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 701). Aan die twee dwangmiddelen is evenwel een verplicht verhoor gekoppeld, maar het is de vrijheidsbeneming (en niet het verhoor) die ervoor zorgt dat de verdachte op te hoogte is geraakt van de tegen hem gerezen verdenking.

38 Zie bijvoorbeeld EHRM 13 september 2016, *NJ* 2017/452, m.nt. P.H.P.M.C. van Kempen (*Ibrahim e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 253.

39 Rapportage Boek 1, paragraaf 4.4.2.

40 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 164.

41 In theorie is een omweg denkbaar, waarin de niet-gehoorde verdachte de RC vraagt om ambtshalve onderzoek te doen (art. 2.10.3). Daarmee zou de weg worden opengesteld om op grond van artikel 2.10.67 ambtshalve de voortgang van het onderzoek te beoordelen, als resultaat waarvan de RC vervolgens op grond van artikel 3.1.3 lid 1 sub b kan voordragen dat een verklaring dat de zaak is geëindigd wordt gegeven. Deze werkwijze is, uiteraard omslachtig te noemen.

zichte van het thans geldende recht. Het voorstel sluit op dit punt niet aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad en levert mogelijk een beperking op van het recht van de verdachte om een dergelijk verzoek te doen.
In jurisprudentie van de Hoge Raad is het uitgangspunt dat het verzoek (nu geregeld in art. 29f Sv) gedaan kan worden vanaf 'het moment dat vanwege de Nederlandse Staat jegens de betrokkene een handeling is verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat tegen hem ter zake van een bepaald strafbaar feit door het openbaar ministerie een strafvervolging zal worden ingesteld'.[42] De Hoge Raad sluit daarmee aan bij de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de "criminal charge". Deze jurisprudentie wordt dus niet gecodificeerd in het nieuwe wetboek en er wordt gekozen voor een nieuwe afbakening van het moment waarop om een verklaring dat de zaak geëindigd is kan worden gevraagd. Dit terwijl in de rechtspraak omtrent de verklaring dat de zaak geëindigd is regelmatig wordt aangenomen dat al vóór het verhoor van de verdachte sprake is van een situatie waarin jegens een persoon een 'handeling is verricht waaraan hij of zij in redelijkheid de verwachting heeft kunnen ontlenen dat tegen hem of haar ter zake van een bepaald strafbaar feit door het openbaar ministerie een strafvervolging zal worden ingesteld'.[43] Als voorbeeld wordt de situatie genoemd dat tegen een persoon een internationaal arrestatiebevel is uitgevaardigd.[44] De vraag is dan ook opgeworpen of de specifieke aard van deze regeling (vragen om een verklaring dat de zaak is geëindigd) zich niet verzet tegen het consequent vasthouden aan het uitgangspunt dat de rechtsbescherming van de verdachte begint op het moment van het eerste verhoor.[45] Verdachten die, om wat voor reden dan ook, niet beschikbaar zijn voor verhoor, maar wel hinder ondervinden van, bijvoorbeeld, de beperkingen die een uitgevaardigd arrestatiebevel voor hen veroorzaken, moeten op enig moment ook aanspraak kunnen maken op deze voorziening.[46] Ook lijkt het geraden om geen ruimte te laten bestaan voor de situatie waarin de politie en/of het OM verdachten gedurende langere tijd de aanspraak op rechtsbescherming onthouden, simpelweg door hen niet als verdachte te horen.
Hier zou vrij eenvoudig een iets minder absolute formulering uitkomst kunnen bieden. Vergelijk bijvoorbeeld het voorgestelde art. 1.8.6, waaruit volgt dat een verdachte kan verzoeken om kennisneming van de processtukken en deze kennisneming 'in elk geval vanaf het eerste verhoor' gerealiseerd moet worden.[47] Deze formulering staat er dus niet aan in de weg dat een door een nog niet verhoorde verdachte gedaan verzoek om kennisneming van processtukken wordt ingewilligd (vgl. ook het huidige art. 30 lid 1 Sv). Een vergelijkbare redactie is denkbaar voor art. 3.1.3. Dat zou beter stroken met de jurisprudentie van het EHRM.

*De redelijke termijn als grondslag voor de verklaring dat de zaak geëindigd is?*
In de literatuur is erop gewezen dat de Hoge Raad in zijn jurisprudentie over art. 29f Sv tot uitdrukking brengt dat de vrees voor een te lange termijn tussen de aanvang en het einde van

42 HR 1 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1472, NJ 2020/341 m.nt. P.A.M. Mevis.
43 C.G.J. van Olst & P.A.M. Mevis, 'Bewaking van de voortgang van de strafvervolging na het arrest van de Hoge Raad van oktober 2019', *DD* 2022/45, III.1.
44 Rechtbank Rotterdam, 20 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:3990, r.o. 3.
45 C.G.J. van Olst & P.A.M. Mevis, 'Bewaking van de voortgang van de strafvervolging na het arrest van de Hoge Raad van oktober 2019', *DD* 2022/45, II.3.
46 Het is te verdedigen dat anders een 'effective remedy' (art. 13 EVRM) zou ontbreken tegen een (dreigende) overschrijding van het recht om binnen een redelijke termijn te worden door een rechter te worden berecht (art. 6 EVRM).
47 Welk recht op grond van artikel 1.8.6 lid 2 dan weer beperkt kan worden.

de vervolging op zichzelf niet voldoende grond is om de zaak te beëindigen. Dit in het verlengde van de staande jurisprudentie van de Hoge Raad dat een in een strafzaak geconstateerde overschrijding van de redelijke termijn niet tot niet-ontvankelijkheid van het OM mag leiden.[48] In diezelfde literatuur wordt duidelijk dat voor feitenrechters niet zelden juist het verloop van te veel tijd, tezamen met dadenloosheid van het OM, in elk geval mede de aanleiding is om de verklaring dat de zaak is geëindigd te geven. Daarbij wordt gewezen op de wetsgeschiedenis bij de Wet versterking positie rechter-commissaris, waarin wordt aangegeven dat de beslissing dat de zaak is geëindigd kan worden genomen 'indien het gelet op de inactiviteit van de kant van het openbaar ministerie en/of de zeer lange duur van het onderzoek, onredelijk is dat de vervolging nog doorgang vindt'.[49] Hier zou de vraag aan de orde kunnen komen of het nodig is datnog eens aandacht wordt besteed aan de grondslag voor de beoordeling van het verzoek.

### *3.4.4 Controle op beslissingen over vervolging*

Hierboven gaven we al aan dat in het wetsvoorstel geen concreet gevolg is gegeven aan de suggestie van de RvS om de rechter meer toetsingsruimte te laten met betrekking tot beslissingen over vervolging. Wij zouden dit punt nog eens nadrukkelijk bij de Kamer onder de aandacht willen brengen. In de huidige praktijk kan de strafrechtsketen niet functioneren zonder dat een substantieel aandeel van de strafzaken **buitengerechtelijk** wordt afgedaan, waarbij het OM uit een scala aan afdoeningsmodaliteiten kan kiezen. Op jaarbasis worden honderdduizenden vervolgingsbeslissingen genomen, niet alleen door officieren van justitie maar ook door anderen, zoals mandatarissen of daartoe aangewezen (buitengewone) opsporingsambtenaren. Het **toezicht** op het OM met betrekking tot deze vervolgingsbeslissingen is echter **versnipperd**.[50] Een deel van het toezicht kan door de rechter worden gedaan. Niet alle zaken komen echter voor de rechter[51] en bovendien heeft de rechter een zeer marginale toetsingsruimte en een zware motiveringsplicht: het is binnen de door de Hoge Raad getrokken lijnen bijna niet mogelijk om te beargumenteren dat het vertrouwensbeginsel of het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging daadwerkelijk is geschonden. Zo bezien zou de beleving kunnen zijn dat het codificeren van deze beginselen een vooral symbolische waarde heeft.

Een deel van de strafzaken komt ook *niet* bij de rechter terecht. Met betrekking tot het toezicht op die zaken is primair te wijzen op het algemene toezicht van de **PG bij de Hoge Raad (op grond van art. 122 RO)**. Dat toezicht heeft in de afgelopen jaren geleid tot een aantal significante wijzigingen in de werkwijze rondom het uitvaardigen van strafbeschikkingen.[52]

[48] HR 1 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1472, NJ 2020/341 m.nt. P.A.M. Mevis, r.o. 4.6.1 en daarover ook C.G.J. van Olst & P.A.M. Mevis, 'Bewaking van de voortgang van de strafvervolging na het arrest van de Hoge Raad van oktober 2019', *DD* 2022/45, III.6.

[49] *Kamerstukken II* 2009/10, 32177, nr. 3, p. 13.

[50] Harteveld spreekt van een 'lappendeken': A.E. Harteveld, 'Toezicht op het OM', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R.Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 91-107, p. 104.

[51] De rechter komt enkel aan bod wanneer de zaak rechtstreeks aan hem wordt voorgelegd (vervolging door procesinleiding) of wanneer een in eerste instantie via buitengerechtelijke afdoening begonnen afdoening toch nog bij de rechter terecht komt. Te denken is onder meer aan: (1) verzet na uitgevaardigde strafbeschikking; (2) mislukte executie van strafbeschikking; (3) alsnog een procesinleiding nadat aan sepot gestelde voorwaarden niet zijn nageleefd.

[52] Het betreft de volgende rapporten, te raadplegen via www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/toezicht-openbaar: 'Beschikt en gewogen' (2014); 'Wordt vervolgd: beschikt en gewogen' (2017); 'Beproefd verzet' (2017); 'Wordt vervolgd: beproefd verzet' (2019); 'Buiten de rechter OM' (2022).

Tegelijk kent deze wijze van 'thematisch' toezicht houden ook beperkingen, niet in de laatste plaats omdat zij uiteindelijk geen betrekking heeft op individuele gevallen.[53]

Het versnipperde toezicht op beslissingen over vervolging is ook problematisch, omdat het nemen van deze beslissingen kan worden **gemandateerd aan parketmedewerkers** (art. 126 RO). Een AMvB geeft nadere invulling aan de mandaatregeling van art. 126 RO,[54] maar bevat nauwelijks beperkingen ten aanzien van beslissingen over vervolging die aan een mandataris kunnen worden overgelaten. Een waarlijke discussie over de wenselijkheid van de **omvang van deze mandaatconstructie** is nooit gevoerd.[55] In de praktijk worden per parket mandaatregelingen vastgesteld, maar deze regelingen zijn niet openbaar. Onderzoek heeft uitgewezen dat van intern toezicht door officieren van justitie op het werk van mandatarissen niet altijd sprake is. Enig **zicht (laat staan toezicht) op de mate en reikwijdte van het gebruik van de mandaatregeling is er derhalve niet**.[56] Ook ten aanzien van de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikkingen ontbreken duidelijke gegevens.[57]

Dit leidt tot een tweetal vragen. **De eerste** volgt op hetgeen door de RvS al werd aangekaart. De ministers geven, zoals hierboven al weergegeven, nadrukkelijk aan dat de nu voorgestelde wettelijke regeling (die de bestaande situatie nader codificeert) 'ruimte laat voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt'. **De vraag die hierbij aan de orde kan komt, is de volgende: vinden de ministers dat de rechtspraak in dit verband meer ruimte heeft om de redelijkheid van beslissingen omtrent vervolging te toetsen dan thans het geval is?**
**Ten tweede** komt de vraag aan de orde of (en zo ja: op welke wijze) er een meer gestructureerde vorm van toezicht (en/of controle) op beslissingen omtrent vervolging zou moeten zijn, die burgers in staat stelt om, als voor buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten wordt gekozen, te laten toetsen of de beslissing in overeenstemming met het opportuniteitsbeginsel (en de nadere invulling daarvan door de beginselen van een goede procesorde) is genomen.

### *3.4.5 Een systematisch opgezette en inzichtelijke regeling die het toepasselijke recht weerspiegelt*

53 Zie uitgebreid A.E. Harteveld, 'Toezicht op het OM', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R.Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 91-107, p. 102 e.v.

54 *Besluit landelijk parket en het functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie*.

55 Bij de totstandkoming van het hiervoor vermelde besluit, is door de Raad voor de Rechtspraak geopperd dat er ten aanzien van het uitvaardigen van bepaalde strafbeschikkingen meer begrenzing van de mandaatconstructie zou moeten zijn. Het College van procureurs-generaal heeft toen aangegeven dat het geraden was 'om de discussie over aanpassing van de reikwijdte van de mandateringsmogelijkheden in een afzonderlijk traject te voeren'. De minister heeft vervolgens de door de Raad voor de Rechtspraak voorgestelde beperkingen niet doorgevoerd. De door het College voorgestelde discussie is echter ook nooit gevoerd. Zie de NvT bij het Besluit landelijk parket en het functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie, *Stb.* 2013, 170, p. 5.

56 J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, o.a. p. 206-208, p. 235-239, p. 281.

57 J.M.W. Lindeman & N.L. Holvast, 'New Public Management in the Dutch criminal justice chain: the effects of stratifications and automation in out-of-court proceedings', in: E. Johnston & A. Pivaty (eds.), *Efficiency and Bureaucratisation of Criminal Justice. Global Trends*, Abingdon: Routledge 2023, p. 34-54.

Zoals we hiervoor in paragraaf 2 al aangaven is het verschil tussen 'the law in the books' en 'the law in action' erg groot. Veel van de regelgeving valt buiten het Wetboek van Strafvordering (de Wet RO, beleidsregels van het OM). De vervolging van 'kleine' strafzaken vindt op grond van OM-beleid plaats met zogenoemde politiestrafbeschikkingen (zie paragraaf 5.1.3 van deze rapportage) of via de zogenoemde ZSM-werkwijze (zie paragraaf 5.1.2 van deze rapportage). Naast (politie-)strafbeschikkingen worden op jaarbasis ook nog vele zaken (voorwaardelijk) geseponeerd (zie hoofdstuk 6 van deze rapportage).
Het bestuderen van de wet geeft betrokkenen (burgers) nauwelijks een beeld van de wijze waarop een groot deel van de strafzaken wordt behandeld. Het is voor hen daardoor dus lastig zich een goed beeld te vormen van de procedure waarmee zij geconfronteerd kunnen worden en de rechten en plichten die zij in dat verband hebben. Juist omdat rechtskundige bijstand voor deze groep verdachten vaak niet laagdrempelig beschikbaar is, kunnen zij daardoor in een kwetsbare positie tegenover de overheid komen te staan.
**De Kamer zou zich kunnen afvragen of het de duidelijkheid ten goede zou kunnen komen als de wetgever in (of bij of krachtens) het Wetboek van Strafvordering duidelijker de praktijk van het beslissen omtrent vervolging tot uitdrukking brengt.** Wij realiseren ons dat het waarschijnlijk niet wenselijk is om procedures uitgebreid in de wet zelf te beschrijven, maar zouden ons kunnen voorstellen dat de wet, meer dan nu het geval is, naar één plaats wijst (bijvoorbeeld een AMvB) waarin op gestructureerde manier inzichtelijk wordt gemaakt hoe de met de verschillende afdoeningsmodaliteiten samenhangende procedures in elkaar zitten en welke mogelijkheden er voor een verdachte zijn om in het kader van die procedures inspraak te hebben in (en eventueel op te komen tegen) de totstandkoming van de uiteindelijke beslissing.

### *3.4.6 De institutionele context: de poortwachtersrol van het OM*

Naast de vraag of (en zo ja: hoe) het wetboek in het kader van de inzichtelijkheid duidelijker invulling zou kunnen geven aan veelgebruikte procedures en werkwijzen, geldt nog het volgende. De strafrechtketen worstelt al jaren (en steeds openlijker) met de overbelasting van vrijwel alle ketenpartners (waaronder de belangrijkste ketenpartners politie, OM, rechtspraak en advocatuur). Voor een deel ziet de wetgever dit ook onder ogen. Zo is al geruime tijd geleden het hiervoor al genoemde voorstel in consultatie gegaan waarin wijzigingen met betrekking tot de procedure rondom de strafbeschikking en de hoge transactie worden voorgesteld.[58] Deze voorstellen zijn echter nadrukkelijk buiten het nu voorgelegde voorstel gehouden: zij worden in een **aanvullend spoor** ingediend. Het is goed te beseffen dat het juist deze wijzigingen met betrekking tot de strafbeschikking zijn waarop het College in zijn consultatieadvies al aandrong.[59] De eerder genoemde **poortwachtersrol** is alsmaar belangrijker geworden terwijl in de wettelijke regeling nauwelijks iets is veranderd. Ook in het aanvullend spoor wordt de poortwachtersfunctie van het OM niet nader geadresseerd. Dit terwijl de Tweede Kamer wellicht meent dat de vraag of (en zo ja: welke) heroriëntatie op deze functie aan de orde zou moeten zijn toch ergens in het proces aan de orde zal moeten komen.
De Tweede Kamer zal bij het bestuderen van het voorstel met betrekking tot Boek 3 goed in het achterhoofd willen houden dat veel van de voorstellen moeilijk los te zien zijn van een

[58] Conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening; https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening
[59] Advies OM inzake Boek 3, bijlage bij de MvT (blg-1081608), p. 13-15.

aantal institutionele regelingen (zoals de Wet RO) en de onderwerpen die in de aanvullende sporen zullen worden voorgelegd. Waar nodig zullen wij hierop in het navolgende wijzen.

### 3.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

- Allereerst wijzen wij op de samenhang met het aanvullende spoor dat ziet op enkele wijzigingen met betrekking tot de strafbeschikking en de hoge transactie. Zoals al enkele malen aangegeven zal de Tweede Kamer willen waken voor de situatie dat belangrijke onderwerpen tussen de wal en het schip vallen.
- Verder wijzen wij nogmaals op het feit dat Boek 3 het scharnier is tussen de opsporing en de uiteindelijke vervolging (al dan niet voor de rechter). Met name de samenhang met Boek 1, waarin enkele definities en beginselen worden gegeven, is hier van belang. De afbakening tussen Boek 1 en Boek 3 is hier en daar echter diffuus: het opportuniteitsbeginsel is in Boek 1 gedefinieerd maar wordt nader ingevuld in Boek 3. De taak van het College (toezien op behoorlijke opsporing en vervolging) is in Boek 1 geformuleerd, terwijl ten aanzien van de vervolging die behoorlijkheid weer nader wordt ingevuld in Boek 3. Ook de slachtofferbelangen, die in Boek 1 zijn genoemd als factor van betekenis, komen in Boek 3 weer terug.
- Voorts is er natuurlijk samenhang met Boek 4, waarin nader wordt geregeld hoe de procedures voor de rechter er uitzien, in de gevallen waarin na een procesinleiding (of na een mislukte buitengerechtelijke afdoening) de zaak alsnog voor de rechter komt. Het is die rechter die bijvoorbeeld in voorkomende gevallen beslissingen omtrent vervolging toetst.

## 3.6 Opkomende vragen

***Voorgestelde vragen:***

- Er is voor gekozen om niet alle beginnen van een goede procesorde in de wet op te nemen. Waarom zijn enkel het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging gecodificeerd?
- Zou er nadere toelichting kunnen worden gegeven over de rol van het gelijkheidsbeginsel, en dan in het bijzonder het verbod op discriminatie, in het kader van de normering van de beslissingen over vervolging?
- Zouden de ministers willen overwegen om Titel 3.2 van Boek 1 ('Vervolging') op te nemen in Boek 3 ('Beslisingen over vervolging')? Daarmee zouden de beginselen van een goede procesorde die de toepassing van het opportuniteitsbeginsel nader normeren op een meer inzichtelijke manier samenhangen met dit beginsel.
- Waarom hebben slachtofferbelangen een expliciete normerende functie op de vervolgingsbeslissing, en andere belangen, zoals op grond van het internationale recht gebaseerde positieve verplichtingen, niet?
- In het voorstel beoogt de wetgever consequent het uitgangspunt vast te houden dat de rechtsbescherming van de verdachte begint op het moment van het eerste verhoor. De specifieke aard van de regeling met betrekking tot de verklaring dat de zaak is geëindigd verzet zich mogelijk tegen het consequent vasthouden aan dat uitgangspunt. Zou hier een alternatieve formulering denkbaar zijn waarin niet-verhoorde personen het verzoek kunnen doen wanneer jegens hen vanwege de Nederlandse Staat een handeling is verricht waaraan zij in redelijkheid de verwachting kunnen ontlenen dat tegen hen ter zake van een bepaald strafbaar feit door het openbaar ministerie een strafvervolging zal worden ingesteld?
- Op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad, kan een enkele overschrijding van de redelijke termijn niet ten grondslag liggen aan een beslissing dat zaak is geëindigd. De wetsgeschiedenis van art. 29f Sv (en diens voorganger art. 36 Sv) lijkt dat juist wel mogelijk te maken. Zou in de MvT nadere aandacht kunnen worden besteed aan de grondslag voor de beoordeling van het verzoek om een verklaring dat de zaak geeindigd is (art. 3.1.3)?
- Er wordt in de MvT aangegeven dat de nu wettelijk voorgestelde regeling 'ruimte laat voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt'. Betekent dit dat de rechtspraak in dit verband meer ruimte zou hebben om de redelijkheid van de vervolgingsbeslissing te toetsen dan thans het geval is? Zijn de ministers het ermee eens dat door een ruimere toetsingsmogelijkheid beter toezicht mogelijk is op de vele verschillende beslissingen over vervolging en de grote verscheidenheid aan actoren dat (onder verantwoordelijkheid van het OM) die bij die beslissingen zijn betrokken?
- Zou het de duidelijkheid ten goede kunnen komen als de praktijk van de vervolgingsbeslissing uitvoeriger tot uitdrukking wordt gebracht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (m.a.w. om de 'law in action' meer in overeenstemming te brengen met 'law in the books'?

# 4 Bezwaarschrift tegen de procesinleiding (hoofdstuk 2)

## 4.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 2 betreft het bezwaarschrift tegen de procesinleiding. De mogelijkheid van een bezwaarschrift tegen de procesinleiding heeft tot doel te voorkomen dat de verdachte op grond van een te lichtvaardige vervolging (in het openbaar) terecht moet staan. Ook in het nieuwe wetboek houdt de regeling van de bezwaarschriftprocedure deze functie als correctiemechanisme op de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. Het is het enige middel van de verdachte om te voorkomen dat hij of zij in het openbaar terecht zal staan. Hoewel de huidige regeling van het bewaarschrift tegen de dagvaarding (art. 262 Sv) niet vaak wordt aangewend, wordt de regeling om die reden gehandhaafd. Met de nieuwe regeling worden bestaande artikelen gehergroepeerd en wordt verheldering en vereenvoudiging van de bestaande regeling beoogd.

## 4.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Art. 3.2.1 is (samen met de artikelen 3.2.2, 3.2.3 en 3.2.4) de opvolger van het huidige art. 262 Sv (inzake het bezwaarschift tegen de dagvaarding); het artikel is **anders geformuleerd** als gevolg van de nieuwe regels in Boek 4 over het aanbrengen van de strafzaak ter berechting. Het artikel is ook aangepast aan de **nieuwe terminologie** en spreekt over procesinleiding in plaats van dagvaarding. Het bezwaar tegen de procesinleiding kan worden ingediend binnen een maand na betekening van de procesinleiding.
- Art. 3.2.2 lid 3 betreft een nieuw voorschrift ten opzichte van de bestaande regeling en legt vast dat het onderzoek op de terechtzitting niet mag beginnen voordat onherroepelijk op het bezwaarschrift is beslist. In het vierde lid is opgenomen dat **de behandeling van het bezwaarschrift niet in het openbaar** plaatsvindt.[60]
- Art. 3.2.3 lid 1 is inhoudelijk gelijk aan het huidige art. 262, vierde lid, maar de **formulering is terminologisch aangepast** aan die van de bepaling over de relatieve competentie (art. 1.2.9), waarin niet meer wordt gesproken over kennisneming door de rechtbank maar over berechting door de rechtbank.
- In de bestaande regeling is de mogelijkheid opgenomen dat de rechtbank bepaalt dat voor bepaalde bestanddelen van een enkelvoudige tenlastelegging niet mag worden vervolgd, waarbij de tenlastelegging in overeenstemming met die beschikking moet worden gebracht (het huidige art. 262 lid 7). **De mogelijkheid om te oordelen over onderdelen van de tenlastelegging is in het wetsvoorstel geschrapt**. Het door de raadkamer buitenvervolging stellen voor een of meer volledige tenlastegelegde feiten blijft wel mogelijk (art. 3.2.3 lid 2 sub c).
- De buitenvervolgingstelling heeft (op grond van art. 3.2.4) dezelfde **rechtsgevolgen** als een kennisgeving van niet verdere vervolging. Behoudens nieuwe bezwaren mag de verdachte voor deze feiten niet opnieuw worden vervolgd.
- In de MvT wordt gesproken over verheldering en vereenvoudiging van de bestaande regeling, bijvoorbeeld door het schrappen van de (huidige) expliciete en aparte mogelijkheid

[60] Dit heeft te maken met het uitgangspunt van de algemene regeling van de raadkamerprocedure, namelijk dat raadkamerprocedures in het openbaar plaatsvinden tenzij de wet anders bepaalt. Om die reden is het nodig om in het vierde artikellid te bepalen dat de behandeling van het bezwaarschrift niet in het openbaar plaatsvindt.

(op grond van het huidige art. 262 lid 3) om voor het nemen van de beslissing op het bezwaarschrift onderzoek te laten verrichten door de rechter-commissaris.[61]
- Ook de in het huidige art. 262 lid 2 opgenomen regel, dat het begin van de berechting niet mag worden vervroegd als de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift nog loopt, tenzij de verdachte daarmee instemt, zal vervallen.

### 4.3 Reacties op de voorgestelde regeling

De **Raad van State** staat in haar advies stil bij de **veranderde positie van het OM** en de **toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing** die vergen dat deze met voldoende waarborgen is omkleed.[62] Dat roept volgens de Raad van State de vraag op of een wat minder terughoudende toetsing van de vervolgingsbeslissing niet in de rede zou liggen.[63] De Raad van State constateert in dat verband ook dat in het voorstel aan de **sterke(re) machtspositie van het OM** en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing niet de consequentie wordt verbonden dat de waarborgen en controlemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing substantieel moeten worden versterkt. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de MvT bijvoorbeeld verder verduidelijkt op welke wijze de toetsing van de vervolgingsbeslissing aan de hand van de beginselen van een goede procesorde door de rechter (in de bezwaarschriftprocedure) in concrete gevallen dient plaats te vinden. Zie verder hierover uitgebreid 3.4.4 hiervoor.
Op advies van de **RvdR** is de mogelijkheid dat het bezwaarschrift (direct) voorafgaand aan het openbare onderzoek ter terechtzitting plaatsvindt, behouden.[64] Die mogelijkheid staat open voor zowel de politierechter (art. 3.2.2 lid 2) als de meervoudige kamer (art. 3.2.2 lid 1).

### 4.4 Analyse van de voorgestelde regeling

De criteria voor de beslissing over buitenvervolgingstelling (indien het bezwaarschrift gegrond wordt verklaard, zie art. 3.2.3, tweede lid) zijn in de voorgestelde regeling gehandhaafd; het betreft een marginale en geen volle toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing. Wel is het zo dat de gekozen formulering van de in artikel 3.2.3. tweede lid aangeduide gevallen, onder andere door toevoeging van het begrip 'klaarblijkelijk' in de onderdelen a en c, meer dan de tekst van het huidige art. 262 tot uitdrukking brengt dat sprake moet zijn van terughoudendheid ten aanzien van het feitelijk oordeel over de zaak.
De MvT maakt duidelijk dat in gevallen waarin op grond van art. 3.2.1 een bezwaarschrift tegen de procesinleiding is ingediend, de vervolgingsbeslissing ook in die procedure door de

61 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 821. De aparte voorziening is niet nodig omdat de RC al onderzoek kan doen op grond van de algemene regeling voor de raadkamer; zie art. 1.2.20 lid 3.

62 Het OM heeft in de loop der jaren een steeds steviger machtspositie gekregen waar het gaat om beslissingen inzake de opsporing en de vervolging. Daarnaast is het beslissen omtrent vervolging complexer geworden. In de MvT wordt opgemerkt dat de samenleving steeds meer van het strafrecht verwacht. Politie en OM moeten optreden bij meer en steeds complexere strafbare feiten. Ook is met de opkomst en erkenning van slachtofferbelangen een grotere vraag naar strafrechtelijke handhaving ontstaan. Tegelijkertijd is er een handhavingstekort en moet de strafrechtelijke handhaving steeds meer worden afgestemd op handhaving buiten het strafrecht. Dergelijke ontwikkelingen maken het beslissen omtrent vervolging tegenwoordig dus aanzienlijk gecompliceerder dan ten tijde van de invoering van het huidige wetboek. Dit vraagt ook om meer afweging en verantwoording door het OM.

63 *Kamerstukken I*I 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 69.

64 Aanvankelijk zou in Boek 3 hoofdstuk 2 volgens aankondiging in de contourennota worden uitgewerkt dat een einde komt aan de mogelijkheid dat de politierechter eerst als raadkamer optreedt voor de beoordeling van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding en vervolgens, na afwijzing van het bezwaarschrift, begint aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak in het openbaar. De MvT maakt duidelijk dat ervan afgezien is om aan het genoemde voornemen uit de contourennota uitvoering te geven.

rechter aan de beginselen van een goede procesorde kan worden getoetst.[65] Ook dan betreft het een marginale toetsing van de verenigbaarheid van de vervolgingsbeslissing met de genoemde beginselen.[66] Een vergelijkbare bepaling als art. 262 lid 3 is niet opgenomen ten aanzien van het onderzoek door de RC. In dat verband is relevant te benoemen dat indien toch aanleiding zou bestaan tot nader onderzoek door de RC, dit mogelijk is op grond van de algemene regeling van de raadkamerprocedure (art. 1.2.20 lid 3).
Het vervallen van de mogelijkheid waarmee de rechter bepaalt dat ten aanzien van bepaalde in de tenlastegelegde bestanddelen niet mag worden vervolgd (het huidige art. 262 lid 7), kan nadelige consequenties hebben ingeval van de enkelvoudige tenlastelegging van gekwalificeerde delicten en impliciete primair/subsidiair tenlasteleggingen.[67] De raadkamer kan daardoor (bijvoorbeeld), bij het klaarblijkelijk ontbreken van bewijs voor de voorbedachte raad, niet buitenvervolgingstellen voor de enkelvoudig tenlastegelegde moord (art. 289 Sr) zonder eveneens buitenvervolging te stellen voor de daarmee impliciet tenlastegelegde doodslag (art. 287 Sr).
Meer in het algemeen is in par. 2.2 reeds ingegaan op de sterke poortwachtersfunctie en regiepositie van het OM omtrent de afdoening van zaken. Ten aanzien van de bezwaarschriftprocedure in het bijzonder rijst de vraag of de rechter niet een stevigere positie moet worden gegeven in de toetsing van de vraag of de 'vervolging niet te lichtvaardig' is ingezet. Een vervolgvraag die dan op zou kunnen komen is op welk moment een dergelijke toetsing door de rechter dient plaats te hebben. Dient een rechter zich hierover te buigen na de procesinleiding, op de zitting (in het kader van de beslissing omtrent de ontvankelijkheid van het OM) óf wellicht al gedurende het vooronderzoek (hetgeen wellicht zou passen binnen de beweging naar voren)?

## 4.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

Hoofdstuk 2 van Boek 3 hangt samen met diverse andere onderdelen van de nieuwe regeling. De bepaling van art. 3.2.2. (de behandeling van het bezwaarschrift) hangt bijvoorbeeld samen met art. 1.2.18: overeenkomstig de algemene raadkamerprocedure is de officier van justitie bij de zitting aanwezig en wordt de verdachte daarvoor opgeroepen. Ook art. 3.6.2 is relevant omdat deze bepaling de toegekende rechtsmiddelen tegen de beslissing op het bezwaarschrift regelt. De wijzigingen die in Boek 4 zijn doorgevoerd, in het bijzonder de invoering van de procesinleiding en de oproeping voor de terechtzitting, zijn gericht op het gefaseerd aanbrengen van de strafzaak ter berechting. Zij hebben hierdoor ook gevolgen voor de regeling van de bezwaarschriftprocedure; het bezwaarschrift moet tegen de procesinleiding worden gericht. De bepalingen in Boek 3 hoofdstuk 2 hangen samen met enkele bepalingen in Boek 4. Bijvoorbeeld bij betekening van de procesinleiding wordt de verdachte op zijn recht gewezen om bij de rechtbank een bezwaarschrift tegen de procesinleiding in te dienen (zie art. 4.1.2 lid 1 onder d). Relevant voor Boek 3 hoofdstuk 2 zijn ook de bepalingen in Boek 4 over de wettelijke oproepingstermijn (bijvoorbeeld art. 4.1.13 lid 1).

65 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 811.
66 In zoverre geldt in de bezwaarschriftprocedure dezelfde toetsingsmaatstaf als bij het onderzoek op de terechtzitting.
67 Met een gekwalificeerd delict wordt bedoeld een ernstigere vorm van een (grond)delict waar een hogere straf op staat (vb. een gekwalificeerd delict ten opzichte van doodslag is moord). Met primair wordt de maximaal haalbare vordering of tenlastelegging aangegeven. De subsidiaire vordering wordt ingesteld voor het geval dat de eerste vordering (primair) niet tot het beoogde resultaat zal leiden.

## 4.6 Opkomende vragen

***Voorgestelde vragen:***

- De Raad van State heeft aandacht gevraagd voor de veranderde positie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing die vergen dat de vervolgingsbeslissing met voldoende waarborgen is omkleed. De voorgestelde regeling omtrent het bezwaarschrift tegen de procesinleiding betreft echter desalniettemin een marginale en geen volle toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing. Hoe verhoudt zich volgens u deze terughoudende toetsing tot de veranderde positie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing?
- De gekozen formulering van de in art. 3.2.3. lid 2 aangeduide gevallen (onder andere door toevoeging van het begrip 'klaarblijkelijk' in de onderdelen a en c) maakt meer dan de tekst van het huidige art. 262 Sv duidelijk dat sprake moet zijn van terughoudendheid ten aanzien van het feitelijk oordeel over de zaak. Wordt met de voorgestelde formulering een meer terughoudende toetsing beoogd ten opzichte van de huidige bepaling? Zo ja, kunt u dat toelichten? Zo nee, waarom is gekozen voor de nu voorgestelde formulering door middel van het begrip 'klaarblijkelijk'?
- Het vervallen van de mogelijkheid waarmee de rechter bepaalt dat ten aanzien van bepaalde in de tenlastegelegde bestanddelen niet mag worden vervolgd, lijkt onbedoeld nadelige consequenties te hebben voor bepaalde typen tenlasteleggingen. Op welke wijze kunnen dat soort nadelige consequenties binnen de voorgestelde regeling worden ondervangen?

# 5 De strafbeschikking (hoofdstuk 3)

## 5.1 De regeling op hoofdlijnen

### *5.1.1 Inleiding*

De huidige in art. 257a e.v. Sv beschreven regeling omtrent de strafbeschikking is grotendeels onveranderd opgenomen in het nu voorliggende wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is goed aangegeven welke (vooral) redactionele wijzigingen hebben plaatsgevonden. Wij staan in het kader van deze rapportage stil bij een meer algemeen punt: de beperkte beschrijving van verschillende daadwerkelijke procedures die tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen kan leiden. Waar de wetgever kiest voor het tamelijk minutieus beschrijven van de procedure voor de rechter, is de procedure voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking vaak vormvrij. Dit geldt ook voor de rechtsbeschermende waarborgen. De vraag is of dat aansluit bij de ambitie om een wetboek te maken dat de procedure inzichtelijk maakt. Deze vraag wordt des te relevanter als we het beleid van het OM erbij betrekken: de Aanwijzing OM-strafbeschikking stelt als uitgangspunt dat wanneer dat wettelijk mogelijk is en de strafzaak zich ervoor leent, de zaak in beginsel wordt afgedaan met een strafbeschikking. Het woord ‘kan’ in artikel 3.3.1 drukt dus allerminst uit dat hier sprake is van een vrijblijvende keuze.

In de praktijk kunnen verschillende werkwijzen onderscheiden worden met betrekking tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen.[68] Deze te onderscheiden procedures/werkwijzen zijn gedeeltelijk te herkennen in het Wetboek van Strafvordering. Zo maakt het wetboek een onderscheid tussen door de officier van justitie uit te vaardigen **strafbeschikkingen** (art. 3.3.1 (huidig art. 257a Sv), zogenoemde **politiestrafbeschikkingen** (art. 3.3.2 (huidig art. 257b Sv) en **bestuurlijke strafbeschikkingen** (art. 3.3.3 (huidig art. 257ba Sv). De procedure voor het tot stand komen van deze strafbeschikkingen en de wijze waarop de verdachte in de praktijk zijn verdedigingsrechten kan doen gelden, zijn nauwelijks omschreven. Bovendien zijn er binnen ieder van deze verschillende vormen van strafbeschikkingen nog verschillende werkwijzen te onderscheiden. Wij gaan hieronder op hoofdlijnen in op de regeling met betrekking tot de strafbeschikking en de politiestrafbeschikking.[69]

### *5.1.2 De ‘gewone’ strafbeschikking (art 3.3.1 (art. 257a Sv))*

Veel van deze strafbeschikkingen worden uitgevaardigd nadat de strafzaak is beoordeeld op de zogenoemde **ZSM-afdeling** (zie par. 2.1). Een kenmerk van de ZSM-werkwijze is dat nadrukkelijk ook acht wordt geslagen op de belangen van derden, met name slachtoffers, en dat ketenpartners als de reclassering al in een vroeg stadium worden betrokken zodat de te nemen afdoeningsbeslissing (wat dus een strafbeschikking *kan* zijn) zoveel mogelijk recht doet aan alle in het geding zijnde belangen. De ZSM-werkwijze heeft echter geen wettelijke grondslag en het verloop ervan staat (dus) niet in de wet, noch is zij in lagere regelgeving eenduidig uitgewerkt. Hoewel strikt genomen een werkproces ook geen wettelijke grondslag behoeft (zolang het werkproces maar binnen de grenzen van de wettelijke regeling blijft), is er veel te zeggen voor een meer eenduidige beschrijving van de ZSM-procedure. In de afgelopen jaren is er namelijk regelmatig kritiek te horen geweest op de wijze waarop in die ZSM-

[68] *Stcrt.* 2022, 9133.

[69] De bestuurlijke strafbeschikking laten wij buiten beschouwing. Veel van het opgemerkte geldt mutatis mutandis ook voor de bestuurlijke strafbeschikking.

context strafbeschikkingen werden uitgevaardigd. Zo heeft de PG bij de Hoge Raad in meerdere kritische rapporten aangegeven dat strafbeschikkingen die in de ZSM-procedure tot stand kwamen tekortkomingen hadden, bijvoorbeeld als het ging om de kwaliteit van de dossiervorming en de onderbouwing van de schuldvaststelling (d.w.z. het beantwoorden van de vraag of het feit bewezen kon worden en de verdachte daarvoor ook strafbaar is).[70]
Indien in het kader van de ZSM-afdoening voor een strafbeschikking wordt gekozen, zijn er uiteindelijk grofweg drie procedures te onderscheiden:[71]

1. Strafbeschikkingen tegen verdachten die na hun aanhouding zijn opgehouden voor onderzoek (art. 2.5.9, huidige art. 56a Sv). Afhankelijk van het feit waarvan zij worden verdacht (zie art. 2.3.7; het huidige art. 28b Sv), hebben sommige verdachten de gelegenheid gehad een advocaat aangewezen te krijgen. Deze verdachten zijn doorgaans (na eventuele bijstand door een advocaat) op het politiebureau al (kort) verhoord door de politie.
2. Strafbeschikkingen tegen verdachten die na aanhouding (en evt. ophouden voor verhoor) in verzekering zijn gesteld (art. 2.5.13 e.v.; huidige art. 57 Sv e.v.). Deze verdachten hebben sowieso de gelegenheid gekregen zich desgewenst te laten bijstaan door een advocaat en worden in het kader van de inverzekeringstelling verhoord door de politie.
3. Strafbeschikkingen tegen verdachten die niet door de politie zijn aangehouden, maar (bijvoorbeeld na uitnodiging op het bureau) wél zijn gehoord door de politie. Afhankelijk van het feit waarvan deze verdachten worden verdacht kunnen zij een raadsman aangewezen krijgen of zelf contact opnemen met een raadsman.

Afhankelijk van het soort strafbeschikking dat de officier van justitie voornemens is uit te vaardigen, zal, voor de strafbeschikking kan worden uitgevaardigd, de verdachte moeten worden gehoord. De verdachte kan daarbij altijd om toevoeging van een advocaat verzoeken (art. 3.3.4 lid 1) en zal zich in sommige gevallen ook daadwerkelijk bij moeten laten bijstaan door een advocaat (art. 3.3.4 lid 2).
Strafbeschikkingen kunnen op grond van art. 126 RO ook worden uitgevaardigd door mandatarissen (vaak: parketsecretarissen of administratief juridisch medewerkers). Art. 3 *Besluit regels landelijk parket en functioneel parket en mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie* stelt in dit kader eigenlijk maar één beperking: een mandataris mag geen taakstraffen van meer dan 120 uur uitvaardigen. Dat betekent dat daarbuiten mandatarissen in theorie veel vrijheid hebben. Het is van belang hierbij in het achterhoofd te houden dat hoofdofficieren van justitie voor hun parket steeds een specifieke mandaatregeling moeten vaststellen, die verdergaande beperkingen kan stellen. In de praktijk gebeurt dat ook, hoewel het zicht op die praktijk beperkt is.[72]

[70] J. Bijlsma e.a., 'De toekomst van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R.Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 179-204, par. 9.4.2.

[71] Naast de ZSM-werkwijze zijn er strafzaken die langs andere wegen door de politie aan het OM worden verstuurd (of die uiteindelijk door de ZSM-dienst worden doorgestuurd aan het zogenoemde 'backoffice'), waarna alsnog een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.

[72] J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, o.a. p. 206-208.

### *5.1.3 De 'politiestrafbeschikking' (art. 3.3.2 (art. 257b Sv))*[73]

De politiestrafbeschikkingen worden beheerst door het systeem van 'feitgecodeerde misdrijven en overtredingen'. Dit zijn 'alle zaken die met gebruikmaking van een feitcode (…) geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt'.[74] Het betreft strafbare feiten die zijn opgenomen in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen,[75] waarvoor onder andere politieambtenaren en BOA's strafbeschikkingen (alleen geldboetes) mogen uitvaardigen op grond van het huidige art. 257b Sv, of waarvoor zij een zogenoemde aankondiging van een strafbeschikking mogen uitreiken (het huidige art. 257c lid 4 Sv (nieuw art. 3.3.4 lid 4)).[76] Daartoe gebruiken de opsporingsambtenaren een zogenoemde 'combibon', waarop zij de feitcode moeten invullen, vergezeld van een verkort proces-verbaal (mini-PV).[77] De politiestrafbeschikkingen worden door het CJIB geëxecuteerd en het Parket CVOM vaardigt de aangekondigde strafbeschikkingen uit en behandelt alle verzetschriften die zijn ingesteld tegen de (politie)strafbeschikkingen die vanwege feitgecodeerde feiten zijn uitgevaardigd. Welke strafbare feiten geschikt zijn om een 'feitgecodeerd feit' te zijn, wordt bepaald door de 'Commissie Feiten en Tarieven' (CFT), een adviescommissie van het OM waarin, naast het OM, het CJIB en de politie zijn vertegenwoordigd.[78] Het betreffen veel verkeersovertredingen en bepalingen uit andere bijzondere wetten. Ook enkele bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht komen in de lijst voor.
Uit deze systematiek volgen verschillende zaakstromen:

- het *uitvaardigen* van een strafbeschikking met een gefixeerde geldboete door een opsporingsambtenaar (vaak ook BOA's) in het kader van een zogenoemde feitgecodeerd feit.
- het *aankondigen* van een strafbeschikking met een gefixeerde geldboete door een opsporingsambtenaar (vaak ook BOA's) in het kader van een zogenoemd feitgecodeerd feit.
- Het *aankondigen* van een strafbeschikking met een geldboete van een nader door het OM te bepalen hoogte in het kader van een feitgecodeerd feit.

Het kenmerk van veel van deze strafbeschikkingen is dat zij worden uitgevaardigd of aangekondigd aan een verdachte die op straat is staande gehouden vanwege een overtreding. Deze verdachten hebben op papier, als zij dat willen, recht op bijstand door een raadsman (zie art. 2.3.7 lid 3; het huidige art. 28b lid 3 Sv), maar beroepen zich vrijwel nooit op dat recht.[79]

[73] De tekst in deze alinea is deels ontleend aan J.M.W. Lindeman, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R.Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 223-252, par. 11.3.3.

[74] Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen, *Stcr.* 2023, 5325. De feitgecodeerde feiten worden benoemd in een bijlage bij de richtlijn. Deze bijdrage is de zgn. 'Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en muldergedragingen' die jaarlijks wordt vastgesteld. Zie verder de bijlage bij het Besluit OM-afdoening.

[75] Zie www.om.nl/onderwerpen/feiten-en-tarieven.

[76] Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen, *Stcrt.* 2017, 70942.

[77] Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie, *Stcrt.* 2002, 133, laatst gewijzigd bij *Stcr.* 2018, 35051. In de bijlage bij de regeling is vastgesteld hoe het formulier eruit moet zien.

[78] Zie www.om.nl/onderwerpen/feiten-en-tarieven. Zie ook het Instellingsbesluit Commissie Feiten en Tarieven, Openbaar Ministerie, *Stcrt.* 2022, 6346, (i.w.tr. op 12 januari 2022, in plaats van het Instellingsbesluit Commissie Feiten en Tarieven, *Stcrt.* 2013, 2471).

[79] Het huidige artikel 28ab Sv voorzag in de mogelijkheid om het recht op rechtsbijstand te beperken, maar de in die bepaling is nooit in werking getreden. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 197 en de Nota van Toelichting bij het Verzamelbesluit Justitie en Veiligheid 2021, *Stb.* 2021, 578, p. 10-11.

### *5.1.4 De consequenties van een strafbeschikking*

Zelfs als de strafbeschikking een relatief lage geldboete betreft, kunnen de gevolgen ervan ingrijpend zijn. Zo komt er in veel gevallen een aantekening in de Justitiële Documentatie.[80] Dat kan consequenties hebben voor beslissingen omtrent vervolging die in de toekomst worden genomen. Ook kan dit zogenoemde strafblad in de weg staan aan verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).[81] De executie van een strafbeschikking door het CJIB kan bovendien ingrijpende dwangmiddelen met zich brengen, tot vrijheidsbeneming aan toe.[82] Aan deze consequenties beoogt het wetsvoorstel niets te veranderen.

### *5.1.5 Waar zou de Kamer aandacht voor kunnen vragen?*

In het navolgende bespreken we enerzijds een (beperkt) aantal meer technische opmerkingen over het nu voorliggende wetsvoorstel. Daarnaast suggereren wij – zoals aangekondigd – dat de Tweede Kamer zou kunnen stilstaan bij de vraag of en in welke mate het Wetboek van Strafvordering (of alternatief één daarop toegesneden AMvB) een duidelijker procesbeschrijving zou moeten bevatten van de verschillende wijzen waarop strafbeschikkingen in de praktijk worden uitgevaardigd, waardoor de procedures waarmee (vaak niet van rechtskundige bijstand voorziene) burgers worden geconfronteerd beter inzichtelijk worden.
De strafbeschikking zal een belangrijke rol blijven spelen in de strafrechtspleging. Onlangs heeft het College nog aangegeven het aantal strafzaken dat via de ZSM-procedure (en dus deels ook met strafbeschikkingen) wordt afgedaan te willen verhogen.[83] In de afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar de praktijk van de strafbeschikking. De PG bij de Hoge Raad heeft op grond van art. 122 RO meerdere evaluatieonderzoeken uitgevoerd.[84] Daarnaast is in opdracht van het WODC onderzoek uitgevoerd.[85] Deze onderzoeken legden enerzijds soms forse problemen bloot, die ook tot serieuze verbeterslagen hebben geleid. Anderzijds lieten zij ook zien dat de strafbeschikking niet meer weg te denken is uit de huidige strafrechtspleging. Desalniettemin blijft in de literatuur vrij structureel aandacht gevraagd worden voor de gebrekkige rechtsbescherming van burgers inzake de buitengerechtelijke afdoening en voor de zogenoemde beleefde ‘procedurele rechtvaardigheid’.[86] Burgers die de beleving hebben dat zij in een voor hun begrijpelijke en inzichtelijke procedure de kans hebben gehad serieus te worden gehoord, zullen een ‘terechte’ straf makkelijker accepteren en (dus) geen aanspraak maken op verdere procedures. Om dat te bewerkstelligen is een inzichtelijke regeling van belang.

80 Art. 5 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Alleen geldboetes voor overtredingen die minder dan €130 belopen worden niet als justitiële gegevens aangemerkt.

81 Artikel 44 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

82 Zie bijvoorbeeld de huidige artikelen 6:4:3 e.v. (verhaal op voorwerpen van de veroordeelde); 6:5:25 e.v. (gijzeling).

83 Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023-2026, www.om.nl/documenten/publicaties/om-onderdelen/college/map/prioriteiten-van-het-college-van-procureurs-generaal-2023-2026.

84 Het betreft de volgende rapporten, te raadplegen via www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/toezicht-openbaar/: ‘Beschikt en gewogen’ (2014); ‘Wordt vervolgd: beschikt en gewogen’ (2017); ‘Beproefd verzet’ (2017); ‘Wordt vervolgd: beproefd verzet’ (2019); ‘Buiten de rechter OM’ (2022).

85 D. Abels et al., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Bonger Instituut voor Criminologie 2018.

86 M. Malsch, ‘Over de dubbeltjes in het recht’, *NJB* 2023/326, p. 369-375, L.M. Schoutsen, J.W. de Keijser, P.M. Schuyt & J.H. Crijns, *Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

## 5.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

Wij bespreken hier slechts één punt. In art. 3.3.4 lid 3 is nieuw bepaald dat het opmaken van het verslag van het horen van de verdachte door de officier van justitie kan worden uitgesteld indien het horen van de verdachte op een geluidsopname of geluids- en beeldopname is vastgelegd. Daarbij worden de artikelen 2.1.10 lid 4 en 4.2.34 van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze wijziging sluit aan bij op andere plaatsen in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen tot werklastverlichting, die het uitstellen van verslaglegging mogelijk maken wanneer geluids- of geluids- en beeldopnamen zijn gemaakt. Wij vragen ons af of het hier beoogde vasthouden aan de systematiek niet geforceerd is en wellicht tot onwenselijke situaties zou kunnen leiden. In de regel zal een verdachte binnen twee weken verzet moeten aantekenen tegen een strafbeschikking. In dat verzet kan hij bezwaren aanvoeren. De inhoud van hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken zal een rol (kunnen) spelen bij het aanvoeren van bezwaren, bijvoorbeeld omdat de uiteindelijk uitgevaardigde strafbeschikking in de beleving van de verdachte niet aansluit bij hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken. Het kunnen beschikken over een verslag van de hoorzitting lijkt dan een belangrijke waarborg. De nu voorgestelde wet voorziet echter niet in een mogelijkheid voor de verdachte om op onmiddellijke uitwerking van het verslag van de hoorzitting aan te dringen of daarom te verzoeken, noch lijkt hij zonder meer (tijdig) te kunnen beschikken over de opnamen die zijn gemaakt. **De vraag is dus of hier niet een meer op het specifieke karakter van de procedure rondom de strafbeschikking toegespitste regeling zou moeten worden getroffen.**

## 5.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Veel van de reacties op de voorgestelde regeling hebben betrekking op de wens om het mogelijk te maken ook voorwaardelijke strafbeschikkingen uit te vaardigen. De wetgever heeft deze wens ter harte genomen, maar heeft aangegeven dat te zullen uitwerken in een, in het aanvullingsspoor te behandelen wetsvoorstel met betrekking tot de herziening van de regeling van de strafbeschikking en de hoge transactie. Om die reden gaan wij op die reacties hier niet verder in.

Een concreet consultatie-advies dat hier nog bespreking verdient is het advies van de Reclassering. Zij adviseerde met betrekking tot het huidige art. 3.3.1, dat ziet op de inhoud van de strafbeschikking, het volgende:

*1. Identificatie*
Als het gaat om de aan de aanwijzingen te verbinden gedragsvoorwaarden en de wijze waarop een verdachte of veroordeelde zich moet identificeren, merkt de Reclassering het volgende op:

> ‘Het tonen van een identiteitsbewijs is pas aan de orde als een vingerafdruk niet mogelijk is. Er moet geen keuzevrijheid zijn voor de verdachte zoals dit nu naar de letter van de wet wel lijkt te zijn. Voorstel: ‘of’ vervangen door ‘subsidiair’. Voorts adviseer ik u deze wettekst zodanig toekomstbestendig te formuleren dat nieuwe manieren van identificatie, zoals bijvoorbeeld de irisscan, de huidige vingerscan, kunnen vervangen. (...) [Ik] stel […]voor de wet zo te formuleren dat een identiteitsbewijs ondergeschikt is aan de vingerafdruk. Het tonen van een identiteitsbewijs is pas aan de orde als een vingerafdruk niet mogelijk is. Er moet geen

> keuzevrijheid zijn voor de verdachte zoals dit nu naar de letter van de wet wel lijkt te zijn. Voorts adviseer ik u deze wettekst zodanig toekomstbestendig te formuleren dat nieuwe manieren van identificatie, zoals bijvoorbeeld de irisscan, de huidige vingerscan, kunnen vervangen.'

Zie in dit verband enerzijds p. 825 van de MvT (cursivering onzerzijds):

> 'Allereerst wordt het bepaalde over de identiteitsvaststelling bij de *tenuitvoerlegging* van de taakstraf en de *begeleiding bij de naleving* van de aanwijzingen (het huidige artikel 257a, vijfde lid) niet overgeheveld naar artikel 3.3.1, vijfde lid, maar in plaats daarvan opgenomen in het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 7 en 8 van het nieuwe wetboek, waarin onder andere het huidige Zesde Boek («Tenuitvoerlegging») zal worden omgezet.'

In art. 3.3.1 lid 4 is anderzijds nog steeds een bepaling opgenomen die ziet op de identiteitsvaststelling van de verdachte bij het *opleggen* van de taakstraf en het *geven* van aanwijzingen. **De vraag is of er verschil moet zijn tussen het identificeren van een verdachte en een veroordeelde.**

*2. Toezicht op naleven aanwijzingen*

De reclassering stelt voor aan art. 3.3.1 een lid toe te voegen waarin een verwijzing wordt opgenomen naar de wettelijke regeling betreffende de reactie op niet naleving van de bijzondere voorwaarden conform art. 6:3:14 lid 4 jo art. 6:3:15 Sv: "Indien de verdachte de gestelde voorwaarden niet naleeft, zijn de artikelen 6:3:14 lid 4 juncto artikel 6:3:15 van toepassing.". Deze suggestie is niet overgenomen. Wij kunnen dat volgen. Welbeschouwd is het niet strikt noodzakelijk om deze bepaling op te nemen, aangezien art. 6:3:14 lid 1, aanhef en onder c, Sv inhoudt dat de bepaling ook van toepassing is op aanwijzingen die in het kader van een strafbeschikking zijn gegeven.

*Schakelbepaling* art. 14c Sr

De Reclassering stelde voor art. 3.3.1 lid 3 sub e aan te vullen met een schakelbepaling naar art. 14c Sr: "De officier van justitie kan aanwijzingen geven overeenkomstig artikel 14c lid 2 t/m 3 Wetboek van Strafrecht.".

**Deze suggestie is niet overgenomen, maar verdient onzes inziens, in het kader van de eenheid van wetgeving wel overweging.** Art. 14c Sr regelt welke voorwaarden de rechter kan stellen wanneer hij een voorwaardelijke straf oplegt. Het thans geldende OM-beleid zoekt al nadrukkelijk aansluiting bij art. 14c Sr met betrekking tot de voorwaarden die aan de strafbeschikking kunnen worden verbonden.[87] En ook het nu voorliggende wetsvoorstel noemt elders, bijvoorbeeld in art. 2.5.33 lid 2 (voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis), nadrukkelijk een aantal te stellen voorwaarden die aansluiten bij de regeling van art. 14c Sr.[88]

[87] Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcrt.* 2022, 9133; deze aanwijzing stipuleert (in para 2.2.1) nadrukkelijk dat in het kader van een strafbeschikking in beginsel dezelfde voorwaarden kunnen worden opgelegd als bij een voorwaardelijke straf. In diezelfde aanwijzing wordt nu ook duidelijk bepaald dat in een voorwaardelijk sepot (art. 3.4.1) alleen nog de algemene voorwaarde mag worden gesteld dat gedurende een jaar geen nieuwe strafbare feiten mogen worden gepleegd.

[88] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 442. De MvT stelt dat aansluiting wordt gezocht bij de voorwaarden die in andere wettelijke regelingen voorkomen, zoals bijvoorbeeld de regelingen van voorwaardelijke veroordeling (art. 14c Sr).

Juist omdat de strafbeschikking een buitengerechtelijke afdoeningsvorm is, lijkt een limitatieve opsomming van de stellen voorwaarden de voorkeur te verdienen. Wij vestigen daarbij ook nog de aandacht op deze opmerking in het consultatieadvies van de Reclassering:

> 'Ik besef dat enkele voorwaarden bij de 'lichtere' strafrechtelijke beslissingen mogelijk de proportionaliteitstoets niet zullen doorstaan. Het is aan de rechter respectievelijk de officier van justitie dit per geval te bekijken. Wij zijn van mening dat veel praktijkproblemen rondom onduidelijke bijzondere voorwaarden/verschillende benamingen kunnen worden vermeden door eenduidige benaming van algemene en bijzondere voorwaarden.'

*3. Termijnen met betrekking tot aanwijzingen?*

De reclassering vraagt zich af of de termijn van een jaar die geldt o.g.v. art. 3.3.1 derde lid, aanhef en onder e, ook geldt voor de overige aanwijzingen die genoemd worden in onderdelen a t/m e van lid 3. Deze vraag is in de nu voorliggende MvT niet beantwoord. **Het lijkt ons een bewuste keuze van de wetgever te zijn geweest om geen nadere termijnen te stellen in de wet.** Bij het inwerkingtreden van de Wet USB is art. 578 lid 1 Sv (oud)[89] niet overgenomen in het nieuwe (thans geldende) art. 6:3:7 Sv. Uit het huidige art. 6:3:7 Sv is af te leiden dat het OM telkens een termijn stelt bij het geven van een aanwijzing. Die bepaling zal in het nieuwe wetboek straks te vinden zijn in art. 3.3.6 lid 3.[90] De regeling lijkt impliciet te veronderstellen dat er telkens een op de zaak toegesneden beslissing omtrent de termijn wordt genomen.

## 5.4 Analyse van de voorgestelde regeling

### *5.4.1 'Law in the books' vs 'Law in action'*

Uit de beschrijving op hooflijnen hierboven, blijkt dat er veel verschillende werkwijzen zijn omtrent de strafbeschikking die nauwelijks te herkennen zijn in de tekst van de wet. Juist omdat veel van deze werkwijzen verdachten treffen die eventuele rechtsbijstand in de regel zelf zullen moeten organiseren (en betalen; zie hieronder), **zou het voor de Kamer een vraag kunnen zijn of de procedures rondom het aankondigen en uitvaardigen van strafbeschikkingen niet duidelijker onderscheiden en beschreven zouden moeten worden**. De wijze waarop dat nu gebeurt is onvolledig en versnipperd. Dit zou wellicht minder problematisch zijn als de wetgeving zich vooral richt op professionele actoren, maar dat is juist als het gaat om strafbeschikkingen niet het geval. Veel verdachten zullen in eerste instantie geneigd zijn om te proberen zelf te beoordelen wat zij moeten doen als zij een strafbeschikking hebben gekregen.

In het bijzonder met betrekking tot de wijze waarop de verdachte in de procedure rond de strafbeschikking een advocaat kan (laten) inschakelen zijn er namelijk verschillen waarvan het de vraag is of die wel steeds kunnen worden gerechtvaardigd. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Een op heterdaad betrapte en aangehouden verdachte van een winkeldiefstal van een fles wijn (art. 310 Sr) zal in de regel worden aangehouden en daarna worden opgehouden

[89] Dat luidde: 'Indien het openbaar ministerie overeenkomstig artikel 257*a* aanwijzingen geeft, bepaalt het daarbij de termijn binnen welke aan die aanwijzingen moet zijn voldaan, en zo nodig tevens de plaats waar zulks moet geschieden. De gestelde termijn kan worden verlengd.'

[90] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 828.

voor onderzoek en hij zal in dat kader desgewenst een advocaat aangewezen (en dus gefinancierd) krijgen.[91] De aangehouden verdachte van bijvoorbeeld 'straatschenderij' (art. 424 Sr[92]) zal desgewenst zelf een advocaat mogen bellen (en zal deze in beginsel (afhankelijk van de draagkracht) zelf moeten betalen).[93] De in de richtlijnen vastgestelde hoogte van geldboetes is (uitgaande van de first offender) echter 200 euro voor de winkeldief en 260 euro voor de straatschender.[94] Omdat straatschenderij een overtreding is en geen misdrijf, heeft laatstgenoemde verdachte ook géén recht op een gratis telefonisch consult.[95]
Uiteraard beseffen wij dat het betrekken van de reeds langdurig lopende discussie over de financiering van de rechtsbijstand in het behandelen van de nu voorliggende wet een gevoelig punt is. Maar ook lós van die discussie maakt het bovenstaande duidelijk dat er in de praktijk verschillende situaties zijn te onderscheiden als het gaat om de wijze waarop de verdachte zijn recht op rechtsbijstand kan verwezenlijken en betalen, terwijl de aard van de procedure gelijk is (er volgt een strafbeschikking met een geldboete die een registratie in de Justitiële Documentatie oplevert). Dergelijke procedurele verschillen zijn lastig te rechtvaardigen. Bovendien verhoudt deze stand van zaken zich slecht tot het recht van de verdachte op een eerlijk proces van art. 1.1.2.
Kortom, het zou ons inziens overweging verdienen om de procedure rond het aankondigen en uitvaardigen, van een strafbeschikking beter in de wet te omschrijven of in een AMvB. Dit zou vorm kunnen krijgen in het kader van het door de regering aangekondigde voorstel om in het aanvullende spoor de regeling van de OM afdoening op enkele meer technische punten te wijzigen.

### *5.4.2 Intrekken of wijzigen van de strafbeschikking*

Wij benoemen op deze plek nog een punt waar juist géén wijziging is doorgevoerd en dat ook in het kader van het aanvullende spoor niet geadresseerd zal worden. Daarbij werpen wij alvast een blik op Boek 5, omdat daar een aantal bepalingen over de strafbeschikking straks zijn plaats heeft.
De officier van justitie kan de strafbeschikking intrekken of wijzigen (art. 3.3.6, huidig art. 257e lid 9 Sv). De verdachte kan daartoe bezwaren aanvoeren in zijn verzetschrift (art. 5.3.3, huidig art. 257e lid 5 Sv). De wet houdt echter niet in dat de officier van justitie gehouden is om, bij zijn beslissing om de strafbeschikking al dan niet in te trekken of te wijzigen, in te gaan op de door de verdachte aangevoerde bezwaren.
In de MvT bij art. 5.3.3 wordt betoogd dat het raadzaam kan zijn om in het verzetschrift bezwaren aan te voeren, 'om de rechter in eerste aanleg voor de terechtzitting in staat te stellen zich beter op de behandeling van de zaak voor te bereiden'.[96] Het uitgangspunt lijkt dus te zijn dat de aan te voeren bezwaren vooral de rechter kunnen helpen bij het voorbereiden van

91 Het misdrijf diefstal (art. 310 Sr) is een feit waarvoor de verdachte op grond van artikel 2.3.7 lid 2 desgevraagd een advocaat aangewezen kan krijgen. Onder het huidige recht is deze bijstand dan kosteloos (art. 28b lid 2 Sv jo. art. 43 lid 1 Wet op de rechtsbijstand).

92 Art. 424 lid 1 Sr: 'Hij die op of aan de openbare weg of op enige voor het publiek toegankelijke plaats tegen personen of goederen enige baldadigheid pleegt waardoor gevaar of nadeel kan worden teweeggebracht, wordt, als schuldig aan straatschenderij, gestraft met geldboete van de eerste categorie.'

93 Art. 426 Sr is een overtreding, waarop dus artikel 2.3.7 lid 3 (huidig art. 28d lid 3 Sv) van toepassing is.

94 Zie *Richtlijn voor strafvordering Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld* en de *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen.*

95 Deze bijstand is enkel beschikbaar voor verdachten van een misdrijf: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/vraag-en-antwoord/gratis-consult-advocaat-bij-strafbeschikking.

96 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 1149.

de zaak. Dat lijkt ons een gemiste kans. Ten eerste hebben we gezien dat de rechter vooralsnog beperkt de ruimte heeft om beslissingen omtrent vervolging te toetsen, bijvoorbeeld als het verzet van de verdachte juist op de onredelijkheid van de vervolgingsbeslissing ziet. Bovendien zou het passen binnen de in het hele wetboek aanwezige 'beweging naar voren' om hier de officier van justitie een duidelijke instructie te geven gemotiveerd op de bezwaren van de verdachte te reageren. Die reactie kan immers evenzeer de rechter helpen zich beter voor te bereiden. Zeker indien de aangevoerde bezwaren de rechter aanleiding zouden kunnen geven vraagtekens te zetten bij de beoordeling van de haalbaarheid en/of de opportuniteit van de vervolging, zou het een gang naar die rechter wellicht zelfs kunnen besparen als de officier van justitie zelf ingrijpt en de strafbeschikking intrekt of wijzigt: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. De Aanwijzing OM-afdoening bepaalt dat, als het verzet daartoe aanleiding geeft, een volledige beoordeling mogelijk is. **Zou het mede vanwege de marginale toetsingsruimte van de rechter, aanbeveling verdienen om in de wet op te nemen dat de officier van justitie (of de dienstdoende mandataris) in het kader van een verzetschrift beziet of de haalbaarheid en de opportuniteit van de vervolging – in het licht van de in het verzetschrift opgeworpen bezwaren – heroverweging behoeft en daarover correspondeert met de indiener van het verzetschrift?**[97]

### *5.4.3 Toevoegen of aanwijzen van een raadsman?*

In art. 3.3.4 lid 1 is geregeld dat de verdachte om 'toevoeging' van een advocaat kan verzoeken. Deze terminologie, die is overgenomen uit het huidige art. 257c Sv, is een beetje verwarrend. In de huidige artikelen 28b Sv en 39 Sv e.v. wordt van het 'aanwijzen' van een raadsman gesproken. Deze terminologie is overgenomen in art. 2.3.7 resp. art. 1.4.12 e.v. In samenhang met art. 43 van de Wet op de Rechtsbijstand moet deze terminologie zo begrepen worden dat in die gevallen sprake is van kosteloze rechtsbijstand. Dit wordt ook wel de piketregeling genoemd. In het verleden[98] werd in dit verband echter gesproken van het 'toevoegen' van een raadsman. Daarom is in de wetsgeschiedenis bij het huidige art. 257c lid 1 ook nadrukkelijk gesteld dat het woord 'toevoegen' *niet* impliceert dat de verdachte steeds aanspraak heeft op (in huidige terminologie) een aangewezen advocaat.[99] De vraag is ten eerste of het geraden is de term 'toevoegen' in deze context te blijven gebruiken, omdat zij nog steeds tot verwarring zou kunnen leiden. Voorts is het de vraag of het inderdaad nog steeds de bedoeling van de wetgever is dat art. 3.3.4 lid 1 niets afdoet (of toevoegt) aan de criteria op basis waarvan aan de verdachte een advocaat kan worden aangewezen.

## 5.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

Een aantal onderdelen uit de huidige regeling omtrent de strafbeschikking is in het voorstel overgeheveld naar andere boeken. Dit wordt in de MvT door de ministers goed toegelicht en levert voor ons geen stof tot nadere opmerkingen.

97 Vergelijk in dit verband ook A.E. Harteveld, 'Toezicht op en in het strafproces', *Verkeersrecht* 2022, p. 329-334, p. 333.

98 Tot de inwerkingtreding van de Wet van 17 november 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen, *Stb.* 2016, 476.

99 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 31.

De hiervoor weergegeven opmerkingen van de Reclassering hebben veelal betrekking op de samenhang met andere in het wetsvoorstel geregelde opmerkingen. We hebben deze opmerkingen hiervoor besproken.
We bespraken hiervoor ook al het voorgestelde art. 3.3.4 lid 4 (uitstel van opmaken verslag hoorzitting officier van justitie), dat samenhangt met elders in het voorstel opgenomen regelingen.

## 5.6 Opkomende vragen

***Voorgestelde vragen:***

- In art. 3.3.4 lid 1 wordt de term 'toevoegen van een raadsman' gebruikt. Deze term kan tot verwarring leiden. Is het geraden deze term in deze context te blijven gebruiken? Is het inderdaad nog steeds de bedoeling van de wetgever dat art. 3.3.4 lid 1 niets afdoet aan de criteria op basis waarvan aan de verdachte een advocaat kan worden aangewezen?
- De verdachte moet na uitvaardiging van de strafbeschikking in de regel binnen twee weken verzet instellen, waarbij de inhoud van het verslag van de hoorzitting van belang zou kunnen zijn. Zou in art. 3.3.4 lid 3 (dat uitstel van de verslaglegging van de hoorzitting mogelijk maakt) in dit verband een meer op het specifieke karakter van de procedure rondom de strafbeschikking toegespitste regeling kunnen worden getroffen, bijvoorbeeld door de verdachte de mogelijkheid te geven om te verzoeken om een uitwerking van het verslag?
- Kan nadere toelichting worden geven over de vraag waarom er een verschil is in de identificatie van een verdachte en een veroordeelde en wat de noodzaak van dit onderscheid is?
- De Reclassering stelde voor art. 3.3.1 lid 3 sub e aan te vullen met een schakelbepaling naar art. 14c Sr: 'De officier van justitie kan aanwijzingen geven overeenkomstig artikel 14c lid 2 t/m 3 Wetboek van Strafrecht.'. Zou, in het kader van de eenheid van wetgeving, deze suggestie kunnen worden overgenomen? Zo nee, zou kunnen worden toegelicht waarom daarvan wordt afgezien?
- In art. 3.3.1 lid 3 stelt de wet alleen bij de onder e. genoemde aanwijzing ('andere gedragsaanwijzingen') een termijn gedurende welke de verdachte aan de aanwijzing moet voldoen. Bij de overige in lid 3 genoemde aanwijzingen is geen termijn gesteld. Dit lijkt aan te sluiten aan op eerdere ontwikkelingen in de wetgeving. Is het inderdaad een bewuste keuze van de wetgever geweest om hier geen nadere termijnen te stellen?
- Zouden de procedures rondom het aankondigen en uitvaardigen van strafbeschikking nader kunnen worden onderscheiden en beschreven ter bevordering van de inzichtelijkheid van de regeling, bijvoorbeeld in een AMvB?
- De wet bevat geen bepaling die de officier van justitie opdraagt om gemotiveerd te reageren op een door de verdachte ingediend verzetschrift. Zeker als het verzetschrift zich keert tegen de wijze waarop het opportuniteitsbeginsel is toegepast, is het denkbaar dat dat de officier van justitie nadrukkelijk ingaat op de vraag of in redelijkheid tot de afdoeningsbeslissing gekomen kon worden. Zou het aanbeveling verdienen in de wet op te nemen dat de officier van justitie opnieuw overweegt of de vervolging haalbaar en opportuun is en dat hij de verdachte daarover bericht?

# 6 Het sepot (hoofdstuk 4)

## 6.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 4 regelt twee mogelijkheden waarmee het openbaar ministerie strafvervolging achterwege kan laten. Daarmee eindigt een strafzaak in beginsel.[100] De twee mogelijkheden zijn het **(voorwaardelijk) sepot** van titel 4.1 en de transactie van titel 4.2. Het wetsvoorstel bevat alleen een regeling van het sepot. De vormgeving van de wettelijke regeling van de transactie geschiedt in het aanvullend spoor en zal met de eerste aanvullingswet worden ingevoegd in de daartoe gereserveerde titel 4.2.[101] De transactie blijft om die reden hier buiten beschouwing.

Het wetsvoorstel voor het Wetboek van Strafvordering kent de officier van justitie twee van elkaar te onderscheiden bevoegdheden toe om van vervolging af te zien. Allereerst volgt uit artikel 1.3.4 van Boek 1, de bepaling waarin het **opportuniteitsbeginsel** is neergelegd, de bevoegdheid tot het **onvoorwaardelijk sepot**.[102] De officier van justitie is op deze grond bevoegd om (in het geheel) van vervolging af te zien omdat hij de vervolging niet haalbaar acht (het technisch sepot), of omdat hij de vervolging niet opportuun oordeelt (het beleidssepot). Ten tweede verschaft artikel 3.4.1 lid 1 van titel 4.1 van Boek 3 de officier van justitie de bevoegdheid om voorwaardelijk van vervolging af te zien, het **voorwaardelijk sepot**.

De voorgestelde wettelijke regeling van titel 4.1 geeft naast regels voor het stellen van voorwaarden waaronder de officier van justitie kan afzien van vervolging (het voorwaardelijk sepot van art. 3.4.1), ook regels die van toepassing zijn op **elke beslissing** van de officier van justitie waarbij hij afziet van vervolging, ongeacht de stand van het opsporingsonderzoek. Deze regels gelden derhalve voor zowel het onvoorwaardelijk sepot als het voorwaardelijk sepot. Zij zien op de wijze van kennisgeving van het (voorwaardelijk) sepot aan de verdachte (art. 3.4.2) en de mogelijkheden tot hervatting van de vervolging na deze kennisgeving (art. 3.4.3). Daarmee komt het **onderscheid** dat het bestaande Wetboek van Strafvordering maakt **tussen een formeel en informeel sepot te vervallen.** Het gevolg is dat wat betreft de kennisgeving van het sepot steeds dezelfde wettelijke regeling met dezelfde rechtsbescherming van toepassing is.[103]

Het voorgestelde artikel 3.4.1 **codificeert het huidig beleid** van het College van procureurs-generaal dat is neergelegd in de Aanwijzing sepot en gebruik van sepotgronden (*Stcrt*. 2022/16129) die op 1 juli 2022 in werking is getreden.[104] Het beleidsuitgangspunt is dat bij een voorwaardelijk sepot **slechts twee algemene voorwaarden** worden gesteld, namelijk dat de verdachte niet binnen een proeftijd van een jaar nieuwe strafbare feiten begaat en dat verdachte meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit zoals bedoeld in artikel 3.4.1 lid 2. Het stellen van **bijzondere voorwaarden** gebeurt ‘in beginsel’ niet meer, maar kan bij wijze van uitzondering nog wel, zo blijkt uit de tekst van artikel 3.4.1 lid 1 en uit de memorie van

100 Tenzij er nieuwe bezwaren tegen verdachte zijn gerezen, of het gerechtshof de vervolging beveelt op de voet van artikel 3.5.10 lid 4.

101 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 804, 829 en 836 (MvT) en *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 782, p. 7-8.

102 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 168 en p. 829 (MvT). Artikel 1.3.4 luidt: ‘Van het instellen van vervolging kan mede worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.’

103 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 805 (MvT) en hierna bij de bespreking van de wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.

104 Deze aanwijzing implementeert bevindingen van een studie naar het voorwaardelijk sepot, zie J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 148-150, 154-155, 166.

toelichting.[105] Die bijzondere voorwaarden zagen voor het huidig beleid van de Aanwijzing sepot en gebruik van sepotgronden meestal op het gedrag van de verdachte.[106] Als de officier van justitie thans en onder de voorgestelde wettelijke regeling bij de afdoening van een strafzaak voorwaarden wil stellen aan het gedrag van de verdachte, dient hij daartoe de strafbeschikking te gebruiken.[107] Het huidige artikel 257a lid 3 Sv en het voorgestelde artikel 3.3.1 lid 3 bieden een wettelijke grondslag voor het geven van aanwijzingen aan de verdachte bij de strafbeschikking (zie daarover ook paragraaf 5.3).

Met de voorgestelde wettelijke regeling van de kennisgeving van artikel 3.4.2 wordt voorzien in een algemene wettelijke verplichting om **verdachte te informeren over de beslissing van de officier van justitie om af te zien van vervolging** en daarbij aan te geven op welke gronden die beslissing berust en wat rechtsgevolgen daarvan zijn. Ook op dit punt wordt bestaand beleid van het College van procureurs-generaal uit de Aanwijzing sepot en gebruik van sepotgronden **gecodificeerd**.[108] De wettelijke verplichting betekent ook dat de verdachte **recht** heeft op de kennisgeving indien de officier van justitie afziet van vervolging. Dat is van belang bij het eerste politieverhoor. Daarom bepaalt artikel 3.4.2 lid 1 dat de verdachte die is verhoord in kennis wordt gesteld van de beslissing van de officier van justitie dat hij afziet van vervolging. En wel 'direct'.[109]

Ten slotte brengt het nationaal (en internationaal) erkende ne bis in idem-beginsel met zich dat wanneer een strafbaar feit definitief is afgedaan, verdachte niet een tweede maal in rechte kan worden betrokken voor datzelfde strafbare feit. Deze bescherming van het ne bis idem-beginsel geldt binnen het Nederlandse strafprocesrecht als het ware 'in zwakke vorm' ook ingeval aan de verdachte kennis is gegeven van de beslissing van de officier van justitie dat hij afziet van vervolging. Door deze kennisgeving eindigt de zaak voorwaardelijk, aldus de memorie van toelichting.[110] Want op twee gronden kan deze bescherming worden doorbroken, zo blijkt uit artikel 3.4.3 lid 1. Die gronden zijn dat na het sepot blijkt van het bestaan van **nieuwe bezwaren tegen verdachte** of dat het gerechtshof na een gegrondverklaard beklag de vervolging van verdachte beveelt op basis van artikel 3.5.10 lid 4. Artikel 3.4.3 leden 2-5 geven hier nadere regels.

Afsluitend kan worden opgemerkt dat de voorgestelde wettelijke regeling van het voorwaardelijk sepot vooral **bestaand beleid codificeert**, een **uniforme regeling** geeft voor de kennisgeving van niet-vervolging en daarmee **gelijke rechtsbescherming** geeft voor alle gevallen waarin de officier van justitie afziet van vervolging. Niettemin zijn er nog wel aandachtspunten (zie paragraaf 6.4). Daarbij moet worden bedacht dat een (voorwaardelijk) sepot buiten de strafvordering allerlei consequenties kan hebben, zoals bij de toekenning van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG)[111] of de weigering van de naturalisatie van een vreemdeling

105 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 829-830 (MvT).

106 Zie J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 48, 107-108.

107 Zie de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, *Stcrt*. 2022/16129 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 829 (MvT).

108 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 830 (MvT).

109 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 830 (MvT).

110 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 832 (MvT) ter uitleg van art. 3.4.2 lid 2. Hier wordt overigens aangesloten bij het huidig recht, zie art. 246 lid 1 en 255 lid 1 Sv.

111 Behoudens het 'sepot 01', een technisch sepot omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt, worden alle sepots verwerkt als justitiële gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, zie artikel 2 Wjsg jo. artikel 7 lid 1 sub a en sub g Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze justitiële gegevens kunnen in de weg staan aan afgifte van een VOG, zie artikel 44 Bjsg.

bij een voorwaardelijk sepot waarvan de proeftijd nog loopt en de voorwaarden nog niet zijn voldaan.[112]

## 6.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Met de regeling van artikel 3.4.1 lid 1 wordt het verschil dat in het huidig Wetboek van Strafvordering bestaat tussen een informeel sepot en een formeel sepot verlaten. Het **informele sepot** is het onvoorwaardelijk sepot dat berust op artikel 167 lid 2 Sv. De wet verplicht de officier van justitie niet dit sepot aan verdachte mede te delen. Het **formeel sepot** houdt in de beslissing om van verdere vervolging af te zien op de voet van artikel 242 lid 2 Sv. Deze beslissing moet de officier van justitie schriftelijk mededelen in de vorm van een kennisgeving van niet verdere vervolging, artikel 243 lid 1 jo lid 3 Sv. De verdachte wordt **wettelijk beschermd** met deze kennisgevingsplicht. Een zaak kan alleen worden heropend bij nieuwe bezwaren of bij een bevel tot vervolging door het gerechtshof als uitkomst van de beklagprocedure van artikel 12 e.v. Sv, zie artikel 255 lid 1 Sv. Voorts is voor hervatting van het opsporingsonderzoek een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris vereist, zie artikel 255 lid 4 Sv. Het huidige informeel sepot kent deze rechtsbescherming niet; de verdachte geniet enkel op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad bescherming van het **vertrouwensbeginsel**.[113] Doordat artikel 3.4.1 lid 1 nu een algemene en uniforme regeling geeft, geldt voor alle sepotbeslissingen dat de daaraan verbonden wettelijke bescherming zoals voorzien en geregeld in de artikelen 3.4.2 en 3.4.3 van toepassing is,[114] zodra de verdachte na diens verhoor in kennis is gesteld van de beslissing van de officier van justitie dat hij afziet van vervolging (het **afloopbericht**). Zie over deze beperking hierna meer.
- In artikel 3.4.1 lid 1 is thans expliciet bepaald dat een voorwaardelijk sepot alleen is toegelaten wanneer het strafbare feit naar het oordeel van de officier van justitie '**bewijsbaar en strafbaar is'**. Dit is een **codificatie** van de huidige interpretatie van het opportuniteitsbeginsel waarin een voorwaardelijk beleidssepot is geaccepteerd in de gevallen waarin de officier van justitie een vervolging wel haalbaar acht (omdat het feit bewijsbaar en strafbaar is), maar niettemin meent dat een vervolging niet opportuun is.[115] Strikt noodzakelijk is deze codificatie niet, maar zij verheldert wel.
- De officier van justitie wordt door artikel 3.4.1 lid 3 **verplicht om een nieuwe vervolgingsbeslissing** te nemen als verdachte een of meer voorwaarden van het voorwaardelijk sepot overtreedt. Dit houdt tevens in dat wanneer toch bijzondere voorwaarden zijn gesteld, er moet zijn voorzien in **toezicht** op de naleving daarvan.[116]
- In artikel 3.4.2 lid 1 wordt de **algemene wettelijke verplichting** neergelegd om de verdachte die is verhoord in kennis te stellen van de beslissing tot niet-vervolging. Daarmee wordt een beleidsregel uit de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden **gecodificeerd**, want die bepaalt dat de officier van justitie de verdachte in kennis stelt van het sepot (art.

112 Zie paragraaf 5.10 van de toelichting op artikel 9 lid 1 RWN van de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003.
113 Zie o.m. HR 29 mei 1975, *NJ* 1978/358.
114 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 805 (MvT) en specifiek voor artikel 3.4.3 dat o.m. een regeling geeft voor hervatting van het opsporingsonderzoek ingeval van nieuwe bezwaren, *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 833 (MvT).
115 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 168 (MvT).
116 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 830 (MvT). Dat is conform de suggestie daartoe van Reclassering Nederland, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t.m. 6 Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 3-4, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.

2.5). Artikel 3.4.2 lid 1 is echter beperkt tot de verdachte die is verhoord. Dat betekent dat de **niet-verhoorde verdachte** die anderszins op de hoogte is geraakt van de tegen hem gerezen verdenking, niet behoeft te worden geïnformeerd door een kennisgeving van de beslissing hem niet te vervolgen. De niet-verhoorde verdachte heeft geen recht op een afloopbericht. Deze verdachte zal zelf moeten informeren naar de afloop van zijn zaak. Daarbij zijn politie en Openbaar Ministerie niet verplicht naar aanleiding van dat verzoek mededelingen te doen. Het belang van het onderzoek kan meebrengen daar vooralsnog van af te zien. De wettelijke regeling geeft aldus ruimte voor twee werkwijzen. Ten eerste kan van een kennisgeving van de beslissing om niet te vervolgen worden afgezien zolang verdachte niet wordt verhoord. Ten tweede kan tegen een verdachte een opsporingsonderzoek worden gestart en kunnen opsporingsbevoegdheden worden aangewend die niet tot gevolg hebben dat verdachte op de hoogte raakt. Wanneer het gebruik van deze opsporingsbevoegdheden onvoldoende bewijs opleveren tegen verdachte, kan de officier van justitie vervolgens van vervolging afzien, zonder dat de verdachte daarover wordt geïnformeerd.[117]

- In artikel 3.4.2 lid 2 wordt eveneens de beleidsregel uit de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden **gecodificeerd** dat de kennisgeving aangeeft **op welke gronden is geseponeerd** en dat de sepotbeslissing alleen kan worden **herzien bij nieuwe bezwaren** of een bevel tot vervolging van het gerechtshof in een beklagprocedure. De plicht tot het vermelden van de gronden voor het sepot dient mede het belang van **slachtoffers**. Zij kunnen ten eerste op basis van de gronden afwegen of zij beklag indienen bij het gerechtshof tegen de beslissing om af te zien van vervolging. Ten tweede kan de toelichting op de sepotbeslissing bijdragen aan het begrip voor en vervolgens de aanvaarding van de beslissing tot niet-vervolging.[118]
- Artikel 3.4.3 lid 2 neemt weliswaar de omschrijving van wat als nieuwe bezwaren worden aangemerkt goeddeels over van artikel 255 lid 2 Sv. Maar artikel 3.4.3 lid 2 komt neer op een **niet-limitatieve opsomming** van nieuwe bezwaren doordat de bepaling toevoegt 'andere uit wettige bewijsmiddelen blijkende omstandigheden'. Voorts is de verklaring van de deskundige toegevoegd en in algemene zin wordt gesproken over 'wettige bewijsmiddelen'. Daarmee is artikel 3.4.3 lid 2 beter aangesloten bij de 'huidige stand van de technologische ontwikkelingen'.[119]
- Artikel 3.4.3 lid 3 staat blijkens de memorie van toelichting '**enig onderzoek**' naar de aanwezigheid van nieuwe bezwaren toe zonder dat daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Dit 'enig onderzoek' moet erop zijn gericht vast te stellen of de informatie die bekend is geworden nieuwe bezwaren kan opleveren en er daarmee gronden zijn voor heropening van het opsporingsonderzoek. Een haalbaarheids- of screeningsonderzoek kan hiertoe worden gerekend. Het 'enig onderzoek' mag niet uitmonden in een opsporingsonderzoek.[120] De huidige bepalingen van artikel 255 leden 3 en 4 Sv suggereren dat in dit geval van enig onderzoek ook een machtiging van de rechter-commissaris nodig is.
- Artikel 3.4.3 lid 4 bevat een kennisgevingsverplichting voor de officier van justitie wanneer hij een **machtiging van de rechter-commissaris** heeft verkregen tot het instellen van een opsporingsonderzoek tegen de verdachte die eerder de kennisgeving van niet-vervolging

117 Zo volgt uit *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 830-831 (MvT).
118 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 831-832 (MvT).
119 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 834 (MvT).
120 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 805, 834-836 (MvT).

heeft ontvangen. Op deze wijze raakt de verdachte op de hoogte van het feit dat nieuwe bezwaren aanleiding hebben gegeven tot een opsporingsonderzoek tegen hem. De bepaling voorziet wel in de mogelijkheid dat deze kennisgeving wordt uitgesteld als het belang van het onderzoek dat vergt.

### 6.3 Reacties op de voorgestelde regeling

In zijn advies is de Raad van State niet ingegaan op de voorgestelde wettelijke regeling van het sepot omdat '(…) geen substantiële wijzigingen worden voorgesteld.'[121] Wel vraagt de Raad van State met het oog op het belang van het slachtoffer aandacht voor de **motivering** van afdoeningsbeslissingen, waaronder de sepotbeslissing. De Raad stelt aanvullende maatregelen voor.[122] In reactie hierop wijdt de memorie van toelichting uit over maatregelen die in dat verband al zijn genomen.[123]
In de consultatieadviezen wordt vooral ingegaan op de specifieke punten van de voorgestelde wettelijke regeling. De Raad voor de rechtspraak en de Nationale Politie hebben voorgesteld om de beperking van de wettelijke plicht tot kennisgeving aan de verdachte die is verhoord te vervangen door een plicht om **iedere verdachte** jegens wie opsporingsbevoegdheden zijn aangewend waardoor hem blijkt dat hij als verdachte wordt beschouwd, een afloopbericht te zenden.[124]
Het openbaar ministerie en de Nationale Politie verlangen dat in de memorie van toelichting een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het opsporingsonderzoek naar het strafbare feit dat het onderzoek naar nieuwe bezwaren tegen verdachte omvat, en het opsporingsonderzoek naar de verdachte.[125] Hieraan is in de memorie van toelichting invulling gegeven door een van de voorbeelden van het openbaar ministerie over te nemen en een beschouwing te wijden aan wat het **enig onderzoek** naar nieuwe bezwaren behelst.[126] Het voorstel van het openbaar ministerie om pas een machtiging van de rechter-commissaris te vergen wanneer de officier van justitie een wettelijke opsporingsbevoegdheid rechtstreeks tegen de gewezen verdachte wil aanwenden,[127] is niet overgenomen.
Evenmin zijn overgenomen een tweetal suggesties van Reclassering Nederland ten aanzien van de voorwaarden bij sepot. De eerste suggestie ziet op het opnemen in artikel 3.4.1. van de algemene voorwaarde dat 'de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit'.[128] De tweede suggestie ziet op het expliciteren dat bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, en dat dan de voorwaarden van artikel 14c leden 2-3

121 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 4, p. 23, noot 69.
122 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 4, p. 79.
123 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 832 (MvT).
124 Zie Raad voor de rechtspraak, *Advies inzake de wetsvoorstellen tot vaststelling van de Boeken 3, 4, 5 en 6 van het Wetboek van Strafvordering (Modernisering Sv)*, 12 juli 2018, p. 20 en Politie, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6 Wetboek van Strafvordering*, 31 juli 2018, p. 15-16, beide een bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.
125 Openbaar Ministerie, *Advies wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 6-8, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3; Politie, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6 Wetboek van Strafvordering*, 31 juli 2018, p. 16-17, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.
126 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 834-835. Zie ook hiervoor.
127 Openbaar Ministerie, *Advies wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 8-9, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.
128 Reclassering Nederland, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t.m. 6 Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 2, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.

Sr zijn.[129] Beide suggesties druisen in tegen de wens van de regering om het beleidsuitgangspunt te hanteren dat in beginsel alleen twee algemene voorwaarden worden verbonden aan het sepot (zie paragraaf 6.1).
Slachtofferhulp Nederland wijst in algemene zin op het belang van een goede **motivering** van beslissingen van het Openbaar Ministerie, hetgeen ook de sepotbeslissing omvat.[130]

## 6.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Het laten vallen van het onderscheid tussen een formeel sepot en een informeel sepot door met een algemene wettelijke regeling voor alle beslissingen tot het afzien van vervolging door de officier van justitie te komen, draagt bij aan de **duidelijkheid** over welk wettelijk regime geldt en biedt **gelijke, uniforme rechtsbescherming** voor alle verdachten die zijn verhoord, ongeacht de fase waarin het opsporingsonderzoek tegen verdachte zich bevindt. Dat valt positief te waarderen. Datzelfde geldt voor het onderstrepen van het belang van een goede uitleg van de sepotbeslissing. Daarmee zijn tevens de belangen van slachtoffers gediend, hetgeen kan bijdragen aan een beter geïnformeerde beslissing van een slachtoffer om al dan niet de beklagprocedure over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten (zie hoofdstuk 5 van Boek 3) aan te wenden. Voorts **codificeert** de voorgestelde wettelijke regeling bestaand beleid dat is neergelegd in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden. Dat legt het primaat meer bij de wet. Er zijn evenwel ook aandachtspunten.
Ten eerste draagt de keuze om de bevoegdheid tot het **onvoorwaardelijke sepot** op de voet van artikel 1.3.4 neer te leggen in Boek 1, terwijl de bevoegdheid tot **het voorwaardelijk sepot** is vervat in artikel 3.4.1 lid 1 van titel 4.1 van Boek 3, niet bij aan de **inzichtelijkheid** van de wettelijke regeling inzake het sepot, zeker nu titel 4.1 daarnaast regels geeft die gelden voor beide sepotvormen.
Ten tweede geeft de voorgestelde wettelijke regeling van het onvoorwaardelijke en het voorwaardelijke sepot **weinig normering** wat wel en niet mogelijk is ten aanzien van wanneer en in welke gevallen de officier van justitie de beslissing kan nemen om van vervolging af te zien en of hij daar voorwaarden aan kan verbinden en wat die voorwaarden dan kunnen zijn. De toevoeging van de vereisten dat het strafbare feit bewijsbaar en strafbaar is bij het voorwaardelijk sepot van artikel 3.4.1 lid 1, is slechts een codificatie van de huidige interpretatie van het opportuniteitsbeginsel. Een en ander betekent dat het Openbaar Ministerie via beleidsregels zoals de Aanwijzing sepot en gebruik van sepotgronden invulling kan blijven geven aan de wettelijke bevoegdheid tot seponeren. Een dergelijke aanwijzing is gepubliceerd, via websites goed toegankelijk voor iedere burger[131] en geldt als recht in de zin van artikel 79 Wet RO. De bestaande situatie waarin het Wetboek van Strafvordering een open grond voor sepot kent en dit uitsluitend wordt ingevuld door een aanwijzing van het Openbaar Ministerie wordt daarmee gecontinueerd. Hoewel de rechtspraktijk hiermee al jaren werkt, kan de vraag worden opgeworpen of de wetgever hier niet meer zeggenschap kan behouden door zelf **specifiekere voorschriften** te stellen. Daartoe kan voorts aan het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel (art. 1.1.1) een argument worden ontleend. Een voorbeeld is de codificatie van de algemene voorwaarde dat binnen de proeftijd van ten hoogste een jaar geen strafbare feiten worden

129 Ibid., p. 2, 5.
130 Brief SHN van 31 juli 2018 inzake consultatie boeken 3, 4, 5 en 6 nieuwe Wetboek van Strafvordering, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3. Idem de brief Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers van 25 juli 2018, p. 5, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.
131 Zie www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen en wetten.overheid.nl/zoeken.

begaan (zie ook paragraaf 6.3), en een ander voorbeeld komt bij het volgende aandachtspunt aan bod.

In het verlengde van het voorgaande ligt het derde aandachtspunt dat de regering er van uitgaat dat bij het voorwaardelijk sepot alleen twee algemene voorwaarden kunnen worden gesteld,[132] terwijl zij tegelijkertijd toch ruimte biedt om in bepaalde gevallen ook **bijzondere voorwaarden** vast te stellen. Artikel 3.4.1 lid 1 laat die mogelijkheid open. De vraag rijst in welke gevallen de regering bijzondere voorwaarden denkbaar acht, en zo ja, aan welke soort bijzondere voorwaarden moet dan worden gedacht. Immers, onderzoek heeft uitgewezen dat er vele soorten bijzondere voorwaarden in de rechtspraktijk zijn vastgesteld, terwijl voor bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent[133] de rechtmatigheid in twijfel is getrokken. Een bijzondere voorwaarde met een zorgcomponent kan op gespannen voet staan met artikel 6 of 8 EVRM, alsmede moeilijk te verenigen zijn met het bepaaldheidsgebod van artikel 14c lid 2 sub 14 Sr. Bij andere, lichtere bijzondere voorwaarden, zoals het maken van excuses, spelen deze kwesties niet.[134] Bij het bepalen welke bijzondere voorwaarden mogelijk zijn, is tevens aan de orde wat de verhouding is tot de wel in de wet geregelde bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling van artikel 14c lid 2 en lid 3 sub b Sr (zie ook paragraaf 6.3), alsmede de in de wet bepaalde aanwijzingen die een strafbeschikking kan bevatten, zie artikel 257a lid 3 Sv en artikel 3.3.1 lid 3. Deze wettelijke bepalingen laten zien dat een zekere wettelijke normering mogelijk is.

Een vierde aandachtspunt is dat de wettelijke regeling van de algemene verplichting tot kennisgeving van de beslissing tot niet vervolging is beperkt tot de verdachte die is verhoord. De **verdachte die niet is verhoord**, maar wel bekend is met het feit dat hij als verdachte is aangemerkt, bijvoorbeeld bij doorzoeking van zijn woning, verkeert derhalve in een **nadeliger positie**. Dat uit zich op verschillende manieren. De niet-verhoorde verdachte heeft geen recht op het afloopbericht van artikel 3.4.2. Hij moet zelf het initiatief nemen om bevestigd te krijgen dat hij verdachte is en of hij bericht kan ontvangen omtrent een eventuele sepotbeslissing, zodat hij duidelijkheid krijgt over het eindigen van zijn zaak. De officier van justitie is op grond van het artikel 3.4.2 niet gehouden om gevolg te geven aan dergelijke verzoeken van de niet-verhoorde verdachte. Het betekent ook dat deze verdachte niet de mogelijkheid heeft om zijn zaak voor geëindigd te laten verklaren (zie art. 3.1.3 lid 1). Het gevolg is derhalve dat de niet-verhoorde verdachte lang in onzekerheid kan verkeren over de afdoening van zijn zaak. Een ander gevolg is dat de niet-verhoorde verdachte niet de rechtsbescherming geniet die titel 4.1 biedt, zoals bescherming tegen het hervatten van het opsporingsonderzoek en van de vervolging van artikel 3.4.3 lid 1.

Een vijfde aandachtspunt is dat artikel 3.4.3 lid 3 niet duidelijk aangeeft wat de officier van justitie aan onderzoek kan doen alvorens hij een machtiging van de rechter-commissaris vordert tot het instellen van een opsporingsonderzoek vanwege nieuwe bezwaren. De wettekst verlangt dat dit opsporingsonderzoek moet zijn ingesteld, alvorens de officier van justitie (wederom) tot vervolging kan overgaan. Maar voordat de officier van justitie deze stappen kan zetten, zal hij wel eerst moeten kunnen onderzoeken of sprake is van nieuwe bezwaren. Arti-

132 Waarvan de algemene voorwaarde van geen strafbare feiten begaan binnen de proeftijd volgt uit de memorie van toelichting, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 829, en de andere algemene voorwaarde uit artikel 3.4.1 lid 2.

133 Dat zijn voorwaarden die zien op opneming in een instelling, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht, zie J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 100.

134 Zie J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 48, 107-108, 129-145, 148.

kel 3.4.3 lid 3 bepaalt daarover niets. De memorie van toelichting geeft aan dat '**enig onderzoek**' mogelijk is en dit onderzoek erop moet zijn gericht om vast te stellen of sprake is van nieuwe bezwaren. Het gaat dan om bijvoorbeeld onderzoek naar nieuwe bewijsmiddelen, zoals een DNA-onderzoek naar sporen op een voorwerp dat in verband met het strafbare feit kan worden gebracht. Voor dit onderzoek behoeft de officier van justitie geen machtiging van de rechter-commissaris.[135] De vraag is wat de wettelijke basis is van dit 'enig onderzoek', hoe dit onderzoek zich verhoudt tot het opsporingsonderzoek zoals geregeld in Boek 2 en welke bevoegdheden de officier van justitie in het kader van dit onderzoek kan aanwenden.[136] Daarbij moet worden bedacht dat Boek 2 voor de uitoefening van bepaalde bevoegdheden machtiging door de rechter-commissaris vergt.[137] Het is voorts niet uitgesloten dat in het kader van dit 'enig onderzoek' naar nieuwe bezwaren, opsporingsbevoegdheden tegen de gewezen verdachte worden gebruikt, bijvoorbeeld bij een cold case-onderzoek door de politie.[138] In dat geval is sprake van opsporingsonderzoek naar de gewezen verdachte zonder dat de rechter-commissaris daarvoor een machtiging heeft verleend. Onduidelijk is welk rechtsgevolg hieraan dient te worden verbonden. Dient de rechter-commissaris vervolgens een vordering van de officier van justitie tot machtiging op de voet van artikel 3.4.3 lid 3 te weigeren, met als gevolg dat hervatting van de vervolging niet mogelijk is?

Ten slotte ontbreekt een **rechtsmiddel** voor de verdachte tegen de beslissing van de officier van justitie tot het afzien van vervolging. Verdachte kan bijvoorbeeld belang hebben bij het vermelden van een bepaalde sepotcode met het oog op de verwerking van het sepot in de justitiële documentatie en de mogelijk daaraan verbonden gevolgen (zie paragraaf 6.1), of, ingeval een of meer bijzondere voorwaarden worden gesteld, bezwaren tegen een opgelegde voorwaarde hebben, of belang hebben bij het voorleggen van zijn zaak aan de rechter. Het belangrijkste instrument dat de burger nu heeft, is een klacht indienen bij het Openbaar Ministerie en vervolgens bij de Nationale Ombudsman op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor klachten bij het Openbaar Ministerie over gebruikte sepotcodes blijkt de route niet altijd doeltreffend. De Nationale Ombudsman rapporteert dat hij regelmatig klachten van burgers over sepotcodes behandelt. Daaruit komt volgens de Nationale Ombudsman naar voren dat de klachtprocedure bij het Openbaar Ministerie niet toereikend is omdat er, kort gezegd, onvoldoende toelichting door het Openbaar Ministerie wordt gegeven, de klager onvoldoende een luisterend oor treft, en het Openbaar Ministerie niet de zaak opnieuw beoordeelt.[139] In juni 2023 laat journalistiek onderzoeksplatform Investico over voorwaardelijke sepots een soortgelijk geluid horen. Geïnterviewde burgers en experts geven aan dat de klachtprocedure bij het Openbaar Ministerie tekort schiet en zij ervaren een te beperkte rechtsbescherming. Volgens dit bericht is de procureur-generaal bij de Hoge Raad voornemens onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie gebruik maakt van de bevoegdheid tot seponering. [140] Bedacht moet worden dat hoofdstuk 6 van

135 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 835-836 (MvT).

136 Vgl. ook Politie, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6 Wetboek van Strafvordering*, 31 juli 2018, p. 17, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, waarbij de Nationale Politie voorstelt dat alleen bevoegdheden kunnen worden aangewend die een beperkte inbreuk op grondrechten met zich brengen.

137 Zie Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering, *Inhoudelijke rapportage Boek 2: Het opsporingsonderzoek*, 11 september 2023, par. 2.2.

138 Een voorbeeld dat de memorie van toelichting noemt, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 835.

139 Brief Nationale Ombudsman, *Klachten over sepotcodes*, 22 november 2022, te vinden via <https://www.nationale-ombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2022/aanhoudende-klachten-over-sepotcodes-openbaar-ministerie>.

140 Investico, *'Eigenlijk geen straf', maar wel een strafblad*, 28 juni 2023, <https://www.platform-investico.nl/artikel/eigenlijk-geen-straf-maar-wel-een-strafblad/>.

Boek 3 wel voorziet in rechtsmiddelen voor de officier van justitie tegen bepaalde beslissingen die op grond van Boek 3 kunnen worden genomen, maar niet voor de verdachte (behoudens het klaagschrift wegens het niet-tijdig verstrekken van een (geanonimiseerde) kopie van de strafbeschikking van artikel 3.6.3).

## 6.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

Zoals aangegeven bij de bespreking van de regeling op hoofdlijnen, sluit de wettelijke regeling van het sepot aan op het **opportuniteitsbeginsel** neergelegd in artikel 1.3.4 van Boek 1. Daarin is immers bepaald dat mede op gronden ontleend aan het algemeen belang van vervolging kan worden afgezien. Diezelfde grond is te vinden in artikel 1.3.15 van Boek 1 waar het gaat om de ingekaderde bevoegdheid van opsporingsambtenaren om van opsporing af te zien.
Daarnaast is de samenhang met de wettelijke regeling van de **strafbeschikking** van wezenlijk belang. Wanneer namelijk de officier van justitie in het kader van het afdoen van het strafbare feit bepaalde voorwaarden wil stellen ten aanzien van het gedrag van de verdachte, dient hij dat te doen in het kader van aanwijzingen die de strafbeschikking kan bevatten op grond van thans artikel 257a lid 3 Sv, en artikel 3.3.1 lid 3 in het wetsvoorstel.[141] Het is niet de bedoeling dat in het kader van het voorwaardelijk sepot dergelijke voorwaarden ten aanzien van het gedrag van verdachte worden vastgesteld (zie hiervoor).
Ten slotte kan **beklag tegen niet vervolging** leiden tot een beslissing van het gerechtshof dat de vervolging van de verdachte wordt bevolen, zie hoofdstuk 5 van Boek 3. Voor dat geval geeft artikel 3.4.3 lid 1 de grond om het rechtsgevolg van ‘einde zaak’ dat ingevolge artikel 3.4.2 lid 1 is verbonden aan de mededeling van de sepotbeslissing, opzij te zetten en alsnog te vervolgen.

[141] Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 829 (MvT).

## 6.6 Opkomende vragen

***Voorgestelde vragen:***

- Wordt de inzichtelijkheid van de wettelijke regeling inzake het sepot niet bevorderd wanneer de bevoegdheid van de officier van justitie tot een onvoorwaardelijk sepot (nu op basis van artikel 1.3.4 van Boek 1) niet tevens wordt opgenomen in titel 4.1 van Boek 3? Die titel bevat immers naast de wettelijke regeling van de bevoegdheid van de officier van justitie tot een voorwaardelijk sepot, ook voorschriften die gelden voor beide vormen van sepot.
- De voorgestelde wettelijke regeling van het sepot heeft een open karakter en geeft weinig normering ten aanzien van wat wel en niet mogelijk is bij de beslissing van de officier van justitie om van vervolging af te zien. Strekt het – met het oog op het primaat van de wet – tot aanbeveling specifiekere voorschriften te stellen, zoals in welke gevallen en op welke momenten de officier van justitie de sepotbeslissing kan nemen en het codificeren van de algemene voorwaarde dat binnen de proeftijd van ten hoogste een jaar geen strafbare feiten worden begaan?
- Artikel 3.4.1 gaat er van uit dat alleen twee algemene voorwaarden aan het voorwaardelijk sepot worden verbonden. Er lijkt echter ruimte te bestaan om bijzondere voorwaarden te stellen. Wanneer zijn bijzondere voorwaarden toegestaan en aan welke soort bijzondere voorwaarden moet dan worden gedacht? Wat is in dit verband de verhouding tot de wel in de wet geregelde bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling van artikel 14c lid 2 Sr alsmede de door de wet bepaalde aanwijzingen die een strafbeschikking kan bevatten, zie artikel 257a lid 3 Sv en artikel 3.3.1 lid 3?
- De wettelijke regeling van het sepot in titel 4.1 en de daarin geboden rechtsbescherming aan verdachten is alleen van toepassing op de verdachte die is verhoord. Verdachten die niet zijn verhoord, maar wel weten dat zij verdachte zijn, verkeren derhalve in een nadeliger positie. Waarom wordt de in titel 4.1 geboden rechtsbescherming niet tevens geboden aan deze categorie van verdachten?
- In het kader van het vaststellen of sprake is van nieuwe bezwaren die heropening van het opsporingsonderzoek mogelijk maken, is de officier van justitie volgens de memorie van toelichting bevoegd om zonder machtiging van de rechter-commissaris ‘enig onderzoek’ te verrichten. Is hiervoor niet een wettelijke basis nodig? En hoe verhoudt dit onderzoek zich tot het opsporingsonderzoek zoals geregeld in Boek 2 en welke bevoegdheden kan de officier van justitie in het kader van dit onderzoek aanwenden? Welk rechtsgevolg moet worden verbonden aan het aanwenden van opsporingsbevoegdheden tegen een gewezen verdachte in het kader van dit ‘enig onderzoek’, nu dat niet is toegestaan zonder machtiging door de rechter-commissaris?
- Dient voor de verdachte niet binnen het Wetboek van Strafvordering een rechtsmiddel beschikbaar te worden gesteld tegen de beslissing van de officier van justitie om voorwaardelijk af te zien van vervolging? Er zijn immers signalen dat de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het Openbaar Ministerie op grond van hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht om verschillende redenen niet toereikend is.

# 7 Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten (hoofdstuk 5)

## 7.1 De regeling op hoofdlijnen

Het hoofdstuk regelt het beklag over niet-opsporen en niet-vervolgen van strafbare feiten. De beklagprocedure is thans geregeld in art. 12 e.v. Sv, daarom ook wel bekend als de artikel 12-procedure.

## 7.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

Het hoofdstuk voorziet, aldus de memorie van toelichting in 'een aantal verbeteringen', maar de grondtrekken van de huidige regeling zijn behouden. De meeste bepalingen van de huidige regeling van beklag tegen niet (verder) vervolgen zijn dan ook overgenomen in het wetvoorstel.[142] De volgorde is herschikt om het verloop van de procedure beter te weerspiegelen. Verder is een aantal kleinere wijzigingen doorgevoerd in terminologie[143] en inhoud,[144] waarvan sommige als gevolg van inhoudelijke aanpassingen van de beklagregeling. Maar daarnaast kent het wetsvoorstel een flink aantal nieuwe bepalingen.

- De mogelijkheid tot **beklag tegen het achterwege blijven (of stagneren) van opsporing** wordt vastgelegd in art. 3.5.1, tweede lid. De huidige regeling gaat alleen over beklag over het niet-vervolgen (of niet verder vervolgen), maar de praktijk laat zien dat ook beklag tegen het niet opsporen of het stagneren van de opsporing van een strafbaar feit wordt ingesteld en door de hoven in behandeling genomen. Dit onderwerp wordt nu wettelijk geregeld, waarbij is voorzien in een **voorprocedure** van indienen van een **klacht bij de officier van justitie** over het niet-opsporen, een **inlichtingenplicht voor de opsporingsinstantie** en een **beslistermijn voor de officier van justitie** van zes weken.
- Er worden enkele **vormvereisten** opgenomen in art. 3.5.4, tweede lid: datum, naam en adres alsmede aanduiding van de beslissing waartegen het beklag zich richt.
- Het **advies van de advocaat-generaal** wordt aan een **termijn van drie maanden** gebonden (art. 3.5.4, vijfde lid).
- **Het beklag moet worden ingediend binnen drie maanden** nadat de klager in kennis is gesteld van de beslissing waarop het beklag zich richt, of zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat hij op de hoogte was van de beslissing (art. 3.5.4, eerste lid). In art. 3.5.10, tweede lid is ter zake een **hardheidsclausule** opgenomen: bij de ontvankelijkheid kan rekening gehouden worden met omstandigheden die hebben geleid tot overschrijding van die termijn.
- In art. 3.5.9, tweede lid is de mogelijkheid opgenomen om klager en degene op wie het beklag betrekking heeft voor **dezelfde zitting op te roepen**. Met deze bepaling is het niet

142 Dat geldt niet voor artikel 12, derde en vierde lid, artikel 12i, derde lid, artikel 13 en artikel 13a, om voor de hand liggende redenen. Zie daarover *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 844-845.

143 Het gebruik van de termen 'beklag' en 'klaagschrift' is in het wetsvoorstel niet consequent. In de nieuw opgenomen bepalingen wordt telkens de term 'beklag' gebezigd, zowel voor het klagen algemeen als voor het schriftelijke document waarin het beklag wordt verwoord. De bepalingen die uit de huidige regeling zijn overgenomen en waarin de term 'klaagschrift' voorkomt, zijn niet in die zin aangepast. Zo wordt in art. 3.5.4, vierde lid - dat het huidige artikel 12a, eerste lid vervangt - het volgende bepaald: 'het gerechtshof stelt de klager in kennis van de ontvangst van het *klaagschrift* op het adres dat in het *klaagschrift* is vermeld' terwijl het nieuwe art. 3.5.4, tweede lid, waarin enkele vormvereisten zijn opgenomen, als volgt luidt: 'Het *beklag* is voorzien van een datum, naam en aders van de klager.') Vgl. overigens G.J. Knigge, 'Het beklag over niet of niet verder vervolgen. Kanttekeningen bij wetsontwerp no. 15831', *DD* 1980, p. 185-204, p. 201, die een vergelijkbare opmerking maakt over het toen voorliggende wetsvoorstel herziening.

144 Vgl. art.. 3.5.10 lid 3 met het huidige art. 12d lid 2 en art. 3.5.12 met het huidige art. 12j.

nodig de behandeling aan te houden als het gerechtshof het horen op dezelfde zitting wenselijk acht.

- In art. 3.5.9, vierde lid is opgenomen dat het gerechtshof aan de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris opdracht kan geven om **nader onderzoek** te verrichten of te doen verrichten. Deze bepaling wordt ingevoerd om de hoven meer mogelijkheden voor feitenonderzoek te geven voordat de beslissing op het beklag wordt genomen.
- In art. 3.5.10, vierde lid, tweede volzin wordt het **bevel voorwaardelijke vervolging** opgenomen. Dat betekent dat het gerechtshof een bevel tot vervolging kan afgeven en daarbij bepalen dat aan het bevel geen gevolg wordt gegeven indien de verdachte voldoet aan een bepaalde voorwaarde die de officier van justitie hem stelt.
- Aangezien de beklagprocedure een raadkamerprocedure is, is de desbetreffende regeling van Boek 1, titel 2.3 van toepassing. Nu in hoofdstuk 5 van Boek 3 geen regeling omtrent de termijn van de beklagbeslissing is opgenomen, moet ingevolge het voorgestelde art. 1.2.23, tweede lid de **beslissing van het gerechtshof** omtrent het beklag **uiterlijk zes weken na sluiting** van het onderzoek worden genomen.
- In de voorgestelde regeling van de raadkamer is in art. 1.2.16, eerste lid, bepaald dat de zitting plaatsvindt in het openbaar, tenzij de wet anders bepaalt. Dat is ten aanzien van de beklagprocedure gebeurd in art. 3.5.5, eerste lid: de **behandeling** van het beklag door het gerechtshof **is niet openbaar**.
- In art. 3.5.11 is voorzien in een **procedure van bewilliging**. In het huidige Wetboek van Strafvordering is alleen opgenomen dat vervolging niet kan worden ingesteld door het uitvaardigen van een strafbeschikking tenzij het gerechtshof anders bepaalt (in het voorstel: art. 3.5.11, eerste lid). Nu wordt daaraan toegevoegd de regel dat **de officier van justitie na een bevel vervolging niet mag afzien van vervolging, tenzij hij een vordering indient** (met gronden en stukken, derde lid) en het hof daarmee instemt. In het vijfde lid wordt opgenomen dat als de verdachte heeft voldaan aan de voorwaarde gesteld bij het bevel voorwaardelijke vervolging, de officier van justitie kan afzien van vervolging zonder instemming van het gerechtshof.

## 7.3 Reacties op de voorgestelde wijzigingen

Vanaf de aanvang van de moderniseringsoperatie is aangekoerst op een aantal wijzigingen in de beklagregeling. In de loop van de tijd is er echter veel aan de voorstellen gesleuteld.

- De Contourennota (2015) bevat een aantal voornemens met betrekking tot de beklagprocedure,[145] waarvan in het concept-wetsvoorstel Boek 3 (2017) een aantal niet werd doorgezet. In het concept-wetsvoorstel werd een aantal nieuwe onderdelen opgenomen, waaronder het beklag over het achterwege blijven van opsporing. In het concept-wetsvoorstel is georiënteerd op twee onderzoeken naar de praktijk van de beklagprocedure die kort tevoren waren afgerond.[146]

[145] Zie over deze voornemens *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 71-73.

[146] Van Lent, Boone & Van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging. Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019 (uitgave in de Montaignereeks van het WODC-rapport van 2016 waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen) en A. Benschop et al*, Beklag over niet vervolgen. Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?* (een onderzoek in opdracht van de hoofdadvocaat-generaal, 2018).

- Vrijwel alle consultatieadviezen over dit concept-wetvoorstel zijn kritisch over de introductie van een wettelijke mogelijkheid om beklag te doen over niet-opsporen. De voornaamste redenen daarvoor zijn de mogelijk grote toename van het aantal klachten en de gedachte dat het niet het terrein van de rechter is om de inzet van opsporingscapaciteit te beoordelen. In verschillende adviezen werd voorgesteld op te nemen dat de klager niet direct met een klacht over de niet-opsporing bij het gerechtshof terecht kan, maar eerst bij de opsporingsinstantie en/of zich tot de officier van justitie zou moeten wenden.[147]
- In de ambtelijke versie (2020) werd dit advies overgenomen en werd voorzien in een voorprocedure, die zou moeten worden doorlopen alvorens beklag over niet-opsporen bij het hof kon worden gedaan. Deze voorprocedure zou bestaan uit het indienen van een klacht tegen niet-opsporen bij de officier van justitie. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat de klager zich dáárvoor tot de opsporingsinstantie zelf zou moeten wenden.[148] Zo zou ook de bestaande praktijk zijn onder de Aanwijzing voor de opsporing.[149] De gang van zaken rondom de eerste stap, de klacht bij de opsporingsinstantie, zou worden geregeld bij AMvB.
- Deze 'dubbele' voorprocedure is naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het aanvullend advies van de Raad voor de rechtspraak geschrapt. Beide instanties stelden dat als er een voorwaarde wordt gesteld voor het indienen van het beklag, deze in de wet moet worden geregeld, niet bij AMvB. In de Aanwijzing voor de opsporing, waarbij de ambtelijke versie wil aansluiten, staat een dergelijke procedure niet. In overleg met politie, OM en Rechtspraak is uiteindelijk besloten tot de in het nu voorliggende wetsvoorstel opgenomen voorprocedure: voordat een rechtstreeks belanghebbende beklag bij het gerechtshof kan indienen over niet-opsporen, moet deze eerst een klacht over dat niet opsporen indienen bij de officier van justitie en van laatstgenoemde een beslissing tot niet-opsporing verkrijgen.[150]

- De Raad van State heeft (over de ambtelijke versie) nog opgemerkt dat de mededeling aan slachtoffers dat hun zaak niet wordt opgepakt of vervolgd (sepotbrieven) vaak geen duidelijke motivering bevat,[151] en vraagt om aan te geven welke aanvullende maatregelen daartoe worden genomen. In de beslisnota verwerking advies Raad van State wordt aangegeven dat het OM een landelijk verbeterprogramma heeft doorlopen naar aanleiding van het WODC-onderzoek, hetgeen heeft geleid tot een betere motivering van de sepotbeslissing. Aanvullende maatregelen worden derhalve niet nodig geacht. In de memorie van toelichting zou worden opgenomen dat politie en OM reeds verbeteringen in de motivering hebben doorgevoerd.[152] Dat is niet gebeurd (zie onder 7.4.4).

- De Raad van State vraagt ook om een verduidelijking van de toetsing die het gerechtshof moet uitvoeren en wijst erop dat een terughoudende toetsing in de rede ligt gelet op de

147 Zie de adviezen van OM, Politie, KMar, NVvR, RvdR, SHN.

148 "De belanghebbende die de klachtmogelijkheid bij de opsporingsinstantie heeft benut kan zich, na afwijzing van de klacht, wenden tot de officier van justitie om te vragen de beslissing tot niet-opsporing te heroverwegen", zie de memorie van toelichting bij de ambtelijke versie van juli 2020, p. 606.

149 Aanwijzing voor de opsporing, *Stcrt.* 2013, 35757.

150 Belisnota verwerking advies Raad van State, punt B16.

151 Uit onderzoek blijkt dat de gebrekkige uitleg zelf tot ontevredenheid en klachten leidt (Van Lent, Boone & Van den Bos 2019, p.107-108) en dat een betere motivering klachten kan voorkomen (F. Augusteijn & C. Bijleveld, 'Sepotbrieven motiveren aan slachtoffers en de klacht tegen niet-vervolging ex artikel 12 Sv', *NJB* 2020/2568.

152 Beslisnota verwerking advies Raad van State, punt B12.

positie van de rechter ten opzichte van beslissingen over vervolging. De Contourennota behelsde het voornemen om in de wettelijke regeling de toetsingsomvang neer te leggen, in die zin dat de haalbaarheidsvraag vol, maar de opportuniteit marginaal zou moeten worden getoetst. Dit werd niet overgenomen in het concept-wetsvoorstel en de ambtelijke versie. In het onderhavige wetsvoorstel wordt evenmin bepaald op welke wijze de vervolgingsbeslissing in de beklagprocedure moet worden getoetst.[153] In de toelichting is opgenomen dat in het algemeen marginale toetsing volstaat, maar in een minderheid van ernstige zaken soms nodig zou zijn dat de beslissing volledig kan worden getoetst (zie onder 7.4.3).

## 7.4 Analyse van de voorgestelde regeling

### *7.4.1 De voorgestelde procedure algemeen*

De voorgestelde beklagregeling komt in hoofdlijnen overeen met de bestaande, maar er worden **verschillende aanvullingen voorgesteld**. In de memorie van toelichting en de toelichting bij het concept-wetsvoorstel en de ambtelijke versie krijgt een aantal onderwerpen de meeste aandacht. Dit zijn de introductie in de wet van (i) het beklag over het achterwege blijven van opsporing; (ii) van enkele termijnen; (iii) van een nadrukkelijke differentiatie van de beslissingen die het gerechtshof kan nemen; en (iv) van twee nieuwe beslismodaliteiten, te weten een opdracht tot nader onderzoek (art. 3.5.9) en een bevel tot voorwaardelijke vervolging (art. 3.5.10). Dit zijn uiteenlopende onderwerpen. De samenhang is vooral te vinden in het feit dat zij tegemoet komen aan wensen vanuit organisaties betrokken bij de beklagprocedure en dat zij aansluiten bij bevindingen uit het verrichte onderzoek naar de beklagprocedure in de praktijk.[154] Zo zijn het bevel voorwaardelijke vervolging en de mogelijkheid opdracht te geven tot nader onderzoek ingevoerd op verzoek van de gerechtshoven.[155] Het stellen van termijnen komt voort uit het bestaan van lange doorlooptijden in de beklagprocedure welk vraagstuk lange tijd de discussie over de beklagprocedure heeft gedomineerd.[156] De meest in het oog springende toevoeging, het beklag over achterwege blijven van opsporing, werd in het onderzoeksproject Strafvordering 2001 al geopperd,[157] en de plannen om daar gevolg aan te geven lijken versterkt door de bevindingen in de eerder genoemde onderzoeken naar de praktijk van beklagprocedure. Het onderwerp niet (verder) opsporen blijkt namelijk geregeld op te duiken in beklagzaken als belangrijk pijnpunt voor klagers en de kwestie stelt OM en gerechtshoven voor fundamentele vragen.[158] Alleen al vanuit dat perspectief moet het opnemen in de wet als een goede keuze worden beschouwd (zie verder hierover onder 7.4.4).

153 *Kamerstukken II* 2022/23 36 327, nr. 3, p. 842.

154 Van Lent, Boone & Van den Bos 2019 en Benschop et al 2018.

155 Zie reeds R.J. Gras, Een voorstel tot wijziging van de beklagprocedure, *Strafblad* 2009, p. 453-454.

156 Zie S.J.A.M. van Geld & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (de Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004; *Kamerstukken II* 2009/10, 31700 VI, 65, *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, nr. 15 en nr. 67; Van Lent, Boone & Van der Bos 2019 en A. Benschop et al 2018.

157 Groenhuijsen & Kwakman, 'Het slachtoffer in het vooronderzoek', in: Groenhuijsen & Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport Strafvordering 2001*, 2002.

158 Vgl. Van Lent Boone & Van den Bos 2019, p. 55-57 en 196-197; Benschop et al 2018, p. 32.

Een veelbesproken onderwerp dat niet in het voorstel is geregeld, is de **omvang van de toetsing door het gerechtshof**. Dit onderwerp is in de loop der jaren in de literatuur telkens opnieuw aan de orde gesteld.[159] De Contourennota behelsde het voornemen om in de wet te bepalen dat het gerechtshof de opportuniteit van de vervolgingsbeslissing terughoudend moet toetsen. De maatstaf zou dan moeten worden 'of vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven'.[160] In het concept-wetsvoorstel en de daarop volgende versie is deze wijziging toch niet doorgezet. In de toelichting op het concept-wetsvoorstel en de ambtelijke versie werd op dit onderwerp slechts summier ingegaan.[161] De Raad van State heeft uiteindelijk om verduidelijking gevraagd over de toetsingsomvang (zie hierboven). In de MvT bij het voorliggende wetsvoorstel wordt dan ook uitvoeriger op dit vraagstuk ingegaan (zie 7.4.3).
Al met al kunnen we concluderen dat een aantal langlopende kwesties rondom de artikel 12-procedure in de nieuwe regeling van een antwoord zijn voorzien. Hieronder bespreken wij de onderwerpen die in de loop van de modernisering de meeste aandacht hebben gekregen.

### *7.4.2 Termijnen en beslismodaliteiten*

Al vele jaren worden de doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure benoemd als wezenlijk probleem van deze procedure. Naar aanleiding van Kamervragen en in de aanloop naar de modernisering is WODC-onderzoek verricht, waarbij in kaart is gebracht wat daarvan de achtergrond is en wat mogelijke oplossingen zijn.[162] In de praktijk worden een streeftermijn voor de gehele procedure en termijnen voor het ambtsbericht van de officier van justitie en voor het verslag van de advocaat-generaal gehanteerd, die evenwel vaak niet worden gehaald. De lange tijd die verstrijkt tussen het feitelijk tijdsverloop tussen het indienen van het klaagschrift en de uiteindelijke beslissing daarop ondermijnt de effectiviteit van de procedure, is bijzonder bezwaarlijk voor klagers en doet afbreuk aan het vertrouwen in de overheid.[163] Daarbij moet bedacht worden dat klagers vaak al lange tijd bezig zijn informatie en gehoor te krijgen voordat beklag bij het gerechtshof wordt gedaan.
De voornaamste oorzaak van de lange doorlooptijden ligt in de tijd die het kost om de noodzakelijke informatie te verzamelen en door te sturen vanwege het feit dat de procedure, zonder dat dat in de wet te herkennen is, over verschillende schijven gaat. De advocaat-generaal moet advies uitbrengen, maar heeft alleen het klaagschrift ter beschikking en vraagt voor het advies een ambtsbericht van de (hoofd)officier van justitie. Geregeld is de nodige informatie over de zaak niet beschikbaar op het parket en moet de opsporingsinstantie worden ingeschakeld, waar vervolgens informatie bij elkaar moet worden gesprokkeld. Ook moeten deze werkzaamheden niet zelden worden uitgevoerd door mensen die zelf niets met de zaak te maken hebben gehad. Deze problematiek doet zich niet of veel minder voor bij ernstiger strafbare feiten, waarbij van aanvang af een officier van justitie betrokken is en blijft. In het WODC-

159 Knigge 1980; C.P.M. Cleiren , 'De procedure van het beklag tegen niet-vervolging op de schop', *Strafblad* 2008, p. 534 e.v.; M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *DD* 2009/32. Zie over deze discussie meest recentelijk W. Geelhoed, 'De eeuwige discussie over de toetsingsomvang bij beklag tegen niet-vervolging', *TMSv* 2020, p. 49-59.

160 *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 72-73.

161 Er zou onvoldoende aanleiding zijn om hierover iets in de wet te bepalen, nu het de vraag is of een wettelijke maatstaf de hoven op één lijn zal brengen en dit bovendien tot een onwenselijke nivellering zou leiden en afbreuk zou doen aan de waarde van het correctiemechanisme. Wel werd gesteld dat het in een minderheid van ernstige zaken niet is uitgesloten dat de vervolgingsbeslissing volledig moet worden getoetst.

162 Van Lent, Boone & Van den Bos 2019.

163 Van Lent, Boone & Van den Bos 2019, p. 64-65 noemen als voorbeelden van het eerste: zinvol nader onderzoek wordt bemoeilijkt, vervolging is soms niet meer mogelijk, onderliggende conflicten verergeren.

onderzoek zijn verschillende oplossingen die vanuit de praktijk werden aangedragen op een rijtje gezet.[164] Een daarvan is **het introduceren van termijnen in de wet**, waaraan in het wetsvoorstel invulling wordt gegeven door een drietal termijnen. Aan het uitbrengen van het advies door de advocaat-generaal wordt een termijn van drie maanden gesteld (art. 3.5.4, vijfde lid), omdat de totstandkoming van dat advies (dat leunt op informatie uit de eerste lijn waarvoor het parket en politie moeten worden ingeschakeld) de meeste tijd in beslag neemt. In de memorie van toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat het stellen van een wettelijke termijn ervoor zal zorgen dat de werkzaamheden de nodige prioriteit krijgen.[165] Een sanctie is niet opgenomen, want niet goed denkbaar. Aangezien het wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de betrokken 'schijven' (afgezien van de belangrijke voorprocedure, zie onder 7.4.4), blijft de structuur van de informatievergaring die nodig is voor het ambtsbericht onveranderd. Terecht wijst de memorie van toelichting er dan ook op dat afspraken tussen de betrokken organisaties van groot belang zijn. Dergelijke afspraken bestaan echter al lange tijd en hebben geen significant effect. **Gelet op het feit dat er flinke capaciteitsproblemen bestaan, is het niet goed voorstelbaar dat de werkzaamheden rondom de beklagprocedure de verhoopte prioriteit zullen krijgen.[166]**

Er wordt ook een algemene termijn van drie maanden ingevoerd voor het doen van beklag. Het ontbreken van zo'n beklagtermijn was een lacune.[167] In de consultatieadviezen zijn opmerkingen gemaakt over de onduidelijkheid van het beginpunt van deze termijn. In art. 3.5.4, eerste lid wordt het begin van de termijn gesteld op het in kennis stellen van de beslissing van de officier van justitie of een omstandigheid waaruit voortvloeit dat de klager met die beslissing bekend is. Deze termijn kan bijdragen aan de verkorting van de doorlooptijden in de beklagprocedure aangezien het feit of de feiten waarop het beklag ziet, zich dan niet lang geleden hebben afgespeeld, zodat de informatievergaring wordt vergemakkelijkt en de kans wordt verkleind dat de beslissing van het gerechtshof mosterd na de maaltijd is. Overschrijding van de termijn levert niet-ontvankelijkheid van het beklag op, maar er is een hardheidsclausule in art. 3.5.10, tweede lid.

In de huidige regeling bestaat geen termijn voor de beslissing van het gerechtshof. In de nieuwe regeling wordt een termijn ingevoerd door de toepasselijkheid van de algemene termijn voor raadkamerbeslissingen in art. 1.2.23, tweede lid.

De introductie van het bevel tot nader onderzoek en het voorwaardelijk bevel tot vervolging zijn modaliteiten strekt ertoe om de bestaande praktijk van gerechtshoven, die de zaak aanhouden om nader onderzoek te laten verrichten en de beklaagde de kans te geven de schade te vergoeden, te legaliseren en te vereenvoudigen. Deze praktijken zijn ontstaan omdat de gerechtshoven met enige regelmaat worden geconfronteerd met omissies in het voortraject, zoals een incompleet opsporingsonderzoek of het niet regelen van schadevergoeding voor het slachtoffer. Vooral de relatief frequente aanhouding voor het laten verrichten, via de advocaat-generaal, van nader feitenonderzoek is een belangrijke oorzaak van vertraging bij de

164 Van Lent, Boone & Van den Bos 2019, p. 75-92.

165 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 841. In de memorie van toelichting bij het concept-wetsvoorstel werd een realistischer toon aangeslagen, zie p. 20.

166 In die zin ook L.F.M. Ansems, M.M. Boone & L. van Lent, 'Wijzigingen van de artikel 12-procedure in Modernisering Strafvordering Cosmetische ingrepen in een fundamenteel probleem', *NJB* 2018/1509, p. 2142-2151, p.2148-2149.

167 Aangezien onder de huidige regeling een termijn van drie maanden wel was gesteld voor beklag over een strafbeschikking en over de beslissing over niet-verder vervolgen, was er bij klagers onzekerheid en tussen hen ongelijkheid.

afdoening van klachten. De nieuwe regeling kan dus bijdragen aan het terugbrengen van die vertraging.[168]

### *7.4.3 Toetsingsomvang*

**Het wetsvoorstel kent geen maatstaf voor de toetsing door het gerechtshof.** Zoals in de MvT wordt aangeven, gaat het naar geldend recht om een toetsing in volle omvang, dat wil zeggen dat het gerechtshof de beslissing neemt die naar zijn oordeel door de officier van justitie had moeten worden genomen. Dit wordt uiteindelijk ook tot uitdrukking gebracht in art. 3.5.10 lid, waarin (net als in art. 1.3.4 (en de huidige artt. 167 en 242 Sv)) de 'algemeen belang'-toets wordt genoemd. De MvT zet eerst uiteen dat het verschil tussen marginale toetsing en volle toetsing in dezen niet samenvalt met het verschil tussen toetsing van de haalbaarheid en toetsing van de opportuniteit. Ook bij een marginale toets is het gerechtshof niet zonder meer gebonden aan de beleidskaders van het OM. Het kernverschil ligt in de mate van indringendheid van de beoordeling. Bij marginale toetsing stelt het gerechtshof zich de vraag of de officier van justitie in redelijkheid tot de genomen beslissing heeft kunnen komen, bij een volle toetsing is het gerechtshof niet beperkt in (de gronden van) zijn beoordeling van de niet-vervolging.

**Daarna volgt een enigszins tweeslachtige bespreking in de MvT**, waarin enerzijds wordt gewaarschuwd voor de gevaren van een meer dan marginale toets en anderzijds wordt aangegeven dat het niet is uitgesloten dat in "een minderheid van ernstige zaken" voor de beoordeling van de "deugdelijkheid van de vervolgingsbeslissing" volledige toetsing is aangewezen om de betrokken individuele en maatschappelijke belangen op effectieve wijze te kunnen beschermen."[169] Deze bespreking moet worden begrepen tegen de achtergrond van de langlopende discussie over dit onderwerp, en de adviesopmerkingen van de Raad van State over dit onderwerp. In weerwil van de praktijk,[170] het standpunt van de wetgever in de herziening van de beklagprocedure begin jaren 1980[171] en vervolgens de Hoge Raad,[172] is de volle toetsing in de literatuur telkens ter discussie gesteld.[173] Of andersom: in de bezwaren die gedurende vele jaren in literatuur en wetsgeschiedenis tegen de volle toetsing zijn aangevoerd, zijn door wetgever en hoogste rechter geen aanleiding voor verandering gevonden. Het voert te ver om die bezwaren en discussie hier te herhalen, **maar in de kern gaat het om de institutionele verhouding tussen rechter en OM**. Het OM opereert wat betreft het vervolgingsbeleid onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Dat vervolgingsbeleid behelst de keuzes ingegeven door opvattingen van het algemeen belang, maar ook politieke keuzes rondom prioriteiten ingegeven door capaciteitstekorten in de opsporing. Een rechterlijke beslissing die het vervolgingsbeleid van het OM doorkruist, komt dus in politiek vaarwater terecht.[174]

De voorliggende MvT voldoet niet rechtstreeks aan de vraag van de Raad van State om te verduidelijken hoe de toetsing door het gerechtshof moet worden verricht. Voor de kwestie

168 Zie hierover Ansems, Boone & Van Lent 2018, p. 2148.
169 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3. p. 842-843.
170 Opgetekend in G.J.M.Corstens, *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid* (diss. Amsterdam UvA), IJmuiden: Vermande 1974.
171 *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831; Wet van 8 november 1984, *Stb*. 551.
172 HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, *NJ* 1996, 714 (Zeeuwse Motorrijder).
173 Corstens 1974; Knigge 1980; Cleiren 2008; Duker 2009.
174 Vgl. Van Lent, Boone & Van den Bos 2019, p. 196-197.

die het gerechtshof moet beoordelen gebruikt de memorie van toelichting verschillende omschrijvingen: of de toepassing van de (niet)vervolgingsbevoegdheid niet onredelijk is,[175] of zij evenwichtig is[176] en (alleen bij ernstige zaken?) of de vervolgingsbeslissing deugdelijk is.[177] Wat wel uit de MvT naar voren komt, is dat de ruimte voor volle toetsing blijft bestaan om de in de beklagprocedure op het spel staande individuele en algemene belangen, die soms zwaarwegend zijn, ten volle te kunnen dienen. In de toelichting wordt benadrukt dat met volle toetsing "is verzekerd [dat] in alle gevallen effectieve toepassing kan worden gegeven aan de controlefunctie" en dat "de regeling daadwerkelijk in alle gevallen rechtsbescherming kan bieden aan slachtoffers (…)." Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de beslissing omtrent de indringendheid van de toets aan de gerechtshoven blijft.[178] **Die keuze lijkt de betekenis die in het wetsvoorstel aan de beklagprocedure wordt gegeven te onderstrepen: er wordt tegemoetgekomen aan de behoeftes die in de praktijk van de beklagprocedure leven, waarmee de beklagprocedure, nog sterker dan zij nu al is, een procedure is waarvan vorm en inhoud worden bepaald door de klagers en de gerechtshoven.**

### *7.4.4 Het beklag over achterwege blijven van opsporing en de voorprocedure*

Ofschoon onder de huidige regeling klachten over het niet opsporen van strafbare feiten in veel gevallen door de gerechtshoven in behandeling worden genomen, is opname in de wet van **de mogelijkheid beklag te doen over het achterwege blijven of staken van de opsporing het belangrijkste onderdeel van de nieuwe regeling**. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat klagen over niet-opsporing mogelijk is en wordt de potentiële ongelijkheid tussen klagers bij het ontvangen van deze klachten opgeheven. Aldus onderstreept het beklag tegen niet-opsporing het streven ruim baan te geven aan de belangen van klagers. In die tegemoetkoming aan (de belangen) klagers ligt wellicht de centrale ratio van de voorgestelde aanpassingen, maar – op vraag van de Raad van State – is ook uitdrukking gegeven aan de algemene belangen die door de beklagregeling worden gediend. Het is volgens de memorie van toelichting een "correctiemechanisme ter voorkoming van onredelijk gebruik door OM van het vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel".[179]

**De introductie van het beklag tegen niet-opsporing in de wet maakt de weg vrij voor een sterkere controle op en verantwoording over het minst zichtbare deel van het vervolgingsbeleid, de beslissingen over de inzet van opsporingscapaciteit. Bovendien voorziet zij ook in rechtsbescherming aan de burger die zich na een aangifte niet gehoord voelt.** Dit belangrijke aspect sluit aan bij de algemene overwegingen over de vervolgingsbeslissing in de memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat meer afweging en verantwoording van de genomen beslissing nodig is.[180] De vervolgingsbeslissing moet de uitkomst zijn van een evenwichtige afweging van alle betrokken belangen.[181] In het gecompliceerde landschap van

175 Vgl. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 836
176 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 842.
177 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 843.
178 In de praktijk is er weinig lijn te vinden in de toetsingsruimte die door de hoven wordt gehanteerd, Benschop et al 2018, p. 46.
179 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 836. Deze formulering lijkt te wijzen op een marginale toetsing, dat is evenwel niet de strekking, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 842-843 en onder 7.4.2.
180 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 808-809.
181 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 168 (bij art. 1.3.4); vgl. ook Geelhoed 2020.

het huidige opsporings- en vervolgingsbeleid zijn er aanzienlijke risico's dat belangen van betrokkenen onvoldoende worden meegenomen in de beslissing. Een correctiemechanisme op dit punt is daarom van groot belang.

*De voorprocedure*

Bij het beklag over niet-opsporen wordt een 'getrapt stelsel' ingevoerd met een voorprocedure bij het OM: de belanghebbende die wil opkomen tegen het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit, moet eerst een 'klacht' indienen bij de officier van justitie. Als de officier van justitie na heroverweging opnieuw beslist tot niet-opsporen, staat (pas) beklag bij het gerechtshof open. In deze voorprocedure heeft de officier van justitie een beslistermijn van zes weken. Ook geldt een verplichting voor de opsporingsinstantie om te zorgen dat de officier van justitie tijdig beschikt over toereikende informatie (art. 3.5.1, tweede lid).

In de memorie van toelichting wordt deze voorprocedure als volgt gekenschetst: "Benadrukt wordt dat het zetten van deze stap niet alleen een voorwaarde is om eventueel later beklag wegens niet-opsporen te kunnen instellen bij het gerechtshof, maar ook zelfstandige waarde heeft: een duidelijk gemotiveerde heroverweging kan bijdragen aan begrip voor en acceptatie van de opsporingsbeslissing."[182] Aldus ligt "de verantwoordelijkheid voor een eerste heroverweging ten aanzien van het opsporingsonderzoek (…) het dichtst bij de instantie die de beslissing neemt, namelijk de officier van justitie." Onderstreept wordt verder dat zo de informatieverstrekking makkelijker wordt en dat betere uitleg aan de rechtstreeks belanghebbende kan worden verschaft waarmee mogelijk beklag bij het gerechtshof kan worden voorkomen. Ook zo wordt aangesloten bij in onderzoek geconstateerde problematiek van klachten over niet-opsporen: aangevers vinden met vragen en klachten over niet-opsporing vaak geen gehoor, en er is vaak niet of nauwelijks informatie beschikbaar over de (redenen van) de beslissing.[183]

De in het wetsvoorstel opgenomen voorprocedure heeft echter een meer fundamentele waarde, omdat daarin de institutionele positie van de officier van justitie tot uitdrukking komt: het OM is verantwoordelijk voor beleid omtrent opsporing en vervolging en de in het kader daarvan genomen beslissingen en wordt door de voorprocedure in de positie gebracht die verantwoordelijkheid concreet gestalte te geven. De beslissing over het al dan niet opsporen en de uitleg daarvan is in zoverre te beschouwen als verantwoording aan de aangever die om heroverweging heeft gevraagd én als controle op de wijze en de gronden waarop de oorspronkelijke beslissing is genomen. In dit verband moet ook gewezen worden op de artikelen 1.3.14 en 1.3.15 (mogelijkheid om opsporing achterwege te laten) en artikel 2.1.10 lid 4 (mogelijkheid om opmaken van PV achterwege te laten). Onder verantwoordelijkheid van het OM kunnen aldus ook door de politie beslissingen worden genomen die uiteindelijk onder het bereik het opportuniteitsbeginsel vallen.

De voorprocedure biedt ook mogelijkheden om een aantal andere samenhangende kwesties aan te pakken. Veel van de beklagzaken komen voort uit een slecht verlopen voortraject bij politie en/of OM, waarin niet is gereageerd op vragen of verzoeken om informatie, niet geacteerd op informatie en geen uitleg wordt gegeven. Dat levert frustraties en klachten op. In de beklagprocedure gaat dan ook weer veel tijd verloren met het verkrijgen van de nodige infor-

182 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 839-840.

183 Zie daarover Van Lent, Boone & Van den Bos 2019; Benschop et al 2018, p. 32.

matie. Met deze voorprocedure vindt de informatieverzameling plaats voordat het gerechtshof erbij betrokken is. Daarmee kan de gemotiveerde beslissing tot niet-opsporen zowel onvrede bij klagers adresseren als belangrijke informatie verschaffen die nodig is om een beklag te onderbouwen.[184]
Sommige veronderstellingen roepen nog vragen op. In de MvT wordt in het kader van de beklagprocedure aangegeven dat "de opsporingsdiensten zorgdragen voor een goede verslaglegging van de genomen beslissing tot niet-opsporing alsmede van de overwegingen die tot die beslissing hebben geleid". Hoe verhoudt deze opmerking zich tot de hierboven genoemde artikelen 1.3.14 en 2.1.10 lid 4? Hoe kan worden voorkomen dat in geval van niet-verdere opsporing **in het geheel geen verslaglegging** plaatsvindt?[185]
In de praktijk is het **onderscheid tussen niet-opsporen en niet-vervolgen** niet altijd scherp. Een beklag tegen een zgn. **verkapt beleidssepot** (de beslissing om niet op te sporen wordt gepresenteerd als beleidssepot) is eigenlijk gericht tegen de beslissing om niet op te sporen. Kan in zo'n geval een klacht of verzoek om heroverweging over niet-opsporen bij de officier van justitie worden neergelegd? En kan het gerechtshof in zo'n geval een bevel tot opsporing geven?[186]

### *7.4.5 Motivering van sepotbeslissingen en openbaarheid van de procedure*

**Een belangrijk onderwerp waarover informatie ontbreekt, is de stand van zaken met betrekking tot de motivering van de beslissingen om niet op te sporen of niet te vervolgen.** Ingevolge art. 1.5.4 heeft het slachtoffer er recht op in kennis te worden gesteld van die beslissing en behoort daartoe ook de motivering of samengevatte motivering. Zoals hierboven besproken, stelde de Raad van State de vraag welke aanvullende maatregelen zijn of worden genomen om verbetering van de motivering te bewerkstelligen en wordt daarover in de beslisnota verwerking advies Raad van State opgemerkt dat die motivering al is verbeterd door een landelijk programma, dat aanvullende maatregelen niet nodig zijn. **Deze opmerking is evenwel niet opgenomen in de MvT.** Daarin wordt enkel de realiteit onder ogen gezien dat het belang van behoorlijke motivering in de praktijk wordt afgewogen tegen de beperkte werklast van een algemene verwijzing naar een sepotgrond.[187] Dit is een nogal **onbevredigende passage**, gelet op het feit dat de gebrekkige motivering als een van de belangrijkste problemen uit de beklagprocedure is bestempeld en het slachtoffer eenvoudigweg het wettelijk recht op gemotiveerde beslissingen en voldoende informatie heeft. De voorprocedure kan een belangrijke bijdrage zijn aan de motivering, maar ook bij klachten over niet-vervolging moet de motivering op orde zijn.

## 7.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

- Art. 1.3.4 opportuniteitsbeginsel, en art. 3.1.1 waarin als uitwerking is opgenomen het vertrouwensbeginsel en beginsel van redelijke en billijke belangenafweging – dat inhoudt dat de concrete vervolgingsbeslissing de uitkomst is van een behoorlijke belangenafweging van de officier van justitie (zie hoofdstuk 3 van deze rapportage).

184 Zie het consultatieadvies van SHN.
185 Vgl. Van Lent, Boone & Van den Bos 2019, p. 72 en 90-91 waar erop wordt gewezen dat de werkzaamheden in het kader van de beklagprocedure wel worden gezien als het doen van werk voor anderen.
186 Ansems, Boone & Van Lent 2018, p. 2148.
187 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 837.

- Art. 1.5.4, eerste lid onder a en d jo. derde lid: slachtoffer heeft recht op informatie die hem in staat stelt te beslissen of hij beklag zal doen, en de informatie zal op grond van art. 1.5.4, eerste lid onder a en d omvat ook “ten minste de motivering of een samenvatting van de motivering” moeten omvatten.
- Art. 3.4.2 en 3.4.3: kennisgeving niet-vervolging: beklag is een van de mogelijkheden om daarna nog tot opsporing en vervolging te komen
- Art. 3.1.4 en art. 3.2.4, zie artikelsgewijze toelichting over art. 3.5.3, MvT p. 847. Opnieuw vervolgen ter zake van het hetzelfde feit na nieuwe bezwaren.
- Regeling raadkamerprocedure in boek 1: regeling openbaarheid art. 1.2.15 geldt niet, afwijking in 3.5.5 eerste lid; regeling kennisneming stukken art. 1.2.15 geldt hier niet, afwijking opgenomen in 3.5.8; regeling termijn beslissing geldt wel.

## 7.6 Opkomende vragen

***Voorgestelde vragen:***

- Er zijn in de wet nu termijnen gesteld met betrekking tot het behandelen van het beklag. Voor het succesvol hanteren van die termijnen zijn afspraken tussen de betrokken organisaties van groot belang. Gelet op het feit dat dergelijke afspraken in de praktijk al langer bestaan en nog niet tot het gewenste effect (kortere doorlooptijden) hebben geleid en gelet op het feit dat de meeste betrokken organisaties kampen met capaciteitsproblemen: welke maatregelen zijn volgens de minister nog denkbaar om de werkzaamheden rondom de beklagprocedure de gehoopte prioriteit te geven?
- Hoewel de MvT geen rechtstreeks antwoord geeft op de vraag van de RvS met betrekking tot de omvang van de toetsing die gerechtshoven in de beklagprocedure hebben, lijkt uit de MvT het beeld op te stijgen dat een marginale toets het uitgangspunt is, maar dat volle toetsing blijft bestaan om de in de beklagprocedure op het spel staande individuele en algemene belangen ten volle te kunnen doen. Kan de minister bevestigen dat hiermee duidelijk wordt gemaakt dat de indringendheid van de toets in belangrijke mate aan de gerechtshoven blijft?
- De wet voorziet in de mogelijkheid dat wordt afgezien van verdere opsporing (art. 1.3.15) en in de mogelijkheid het opmaken van processen-verbaal achterwege te laten of uit te stellen (art. 2.1.10 lid 4). In de MvT wordt in het kader van de beklagprocedure aangegeven dat “de opsporingsdiensten zorgdragen voor een goede verslaglegging van de genomen beslissing tot niet-opsporing alsmede van de overwegingen die tot die beslissing hebben geleid”. Hoe verhoudt deze opmerking zich tot de genoemde regelingen en hoe kan worden voorkomen dat in geval van niet-verdere opsporing in het geheel geen verslaglegging plaatsvindt?
- In de praktijk is het onderscheid tussen niet-opsporen en niet-vervolgen niet altijd scherp. Een beklag tegen een zgn. verkapt beleidssepot (beslissing om niet op te sporen wordt gepresenteerd als beleidssepot) is eigenlijk gericht tegen de beslissing om niet op te sporen. Kan in zo’n geval een klacht of verzoek om heroverweging over niet-opsporen bij de officier van justitie neergelegd? En kan het gerechtshof in zo’n geval een bevel tot opsporing geven?
- Hoe kan worden voorkomen dat de voordelen van de voorprocedure verloren gaan in geval van zo’n verkapt beleidssepot?
- De gebrekkige motivering is als een van de belangrijkste problemen uit de beklagprocedure bestempeld. Het slachtoffer heeft op grond van art. 1.5.4 recht op gemotiveerde beslissingen en voldoende informatie. De opmerking dat er op dit punt geen aanvullende maatregelen nodig zijn omdat met een landelijk programma al verbetering van de motivering is bewerkstelligd, is niet in de MvT opgenomen. Kunnen de ministers alsnog bevestigen dat zij menen dat op dit punt thans geen aanvullende maatregelen nodig zijn?