

Vergaderjaar 2023–2024

**36 327**

## **Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering)**

**Nr. 7**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 oktober 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
<b>I. ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1. Boek 3: «Beslissingen over vervolging»	2
<b>II. ARTIKELSGEWIJS DEEL</b>	<b>4</b>
<b>1. Algemeen</b>	<b>4</b>
<b>2. Bezwaarschrift tegen de procesinleiding</b>	<b>6</b>
<b>3. De strafbeschikking</b>	<b>7</b>
3.1 Inhoud van de strafbeschikking	7
3.2 Waarborgen bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen	8
<b>4. Het achterwege laten van vervolging</b>	<b>8</b>
4.1 Het sepot	8
<b>5. Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten</b>	<b>10</b>
<b>6. Rechtsmiddelen</b>	<b>13</b>

## **I. ALGEMEEN**

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Sv), Boek 3 (Kamerstuk 36 327) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen. Zij baseren zich hierbij op een inhoudelijke rapportage die in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld door vier samenwerkende universiteiten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en stellen nog enkele verduidelijkende vragen over dit deel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben dan ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Zij hebben over Boek 3 nog de onderstaande vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering over dit deel van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie zijn de rapporteurs en het projectteam van onderzoekers van de universiteiten wederom erkentelijk voor de rapportage die is gemaakt, ditmaal voor Boek 3 van het hernieuwde Wetboek van Strafvordering. Deze leden hebben kennisgenomen van de vragen die zullen worden gesteld namens de hele commissie. Deze leden hebben hier nog enkele aanvullende vragen op.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden sluiten zich aan bij de vragen zoals die in de rapportage van de universiteiten over Boek 3 van het wetsvoorstel zijn verwoord. Zij hebben daarnaast slechts aanvullende vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Deze leden hebben nog de volgende vragen over het gedeelte dat Boek 3 betreft, deze luiden als volgt.

### **1. Boek 3: «Beslissingen over vervolging»**

De rapporteurs lezen dat het de ambitie van de regering is 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. Het huidige Wetboek van Strafvordering biedt een beperkte weergave van de praktijk rondom beslissingen over vervolging en in het bijzonder de buitengerechtelijke afdoening. Het voorgestelde nieuwe wetboek verandert dat niet. De rapporteurs vragen of het de inzichtelijkheid voor de burger ten goede zou kunnen komen als de praktijk van de vervolgingsbeslissing uitvoeriger tot uitdrukking wordt gebracht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de huidige opvattingen over de wijze waarop de rechter vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie (OM) mag toetsen; slechts marginaal. De rechter

mag dus slechts toetsen of het OM in redelijkheid tot een bepaalde beslissing kon komen. Deze leden merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zich afvraagt of de toetsing door de rechter niet minder marginaal zou moeten worden. Deze leden constateren dat de regering hier niet voor heeft gekozen. Kan de regering aangeven waarom is gebleven bij een marginale toets door de rechter? Wat zijn de voor- en nadelen van een marginale en een meer indringende toets?

De leden van de D66-fractie merken op dat het nemen van een vervolgingsbeslissing soms kan worden gemandateerd aan parketmedewerkers. Dit mogen geen taakstraffen van meer dan 120 uur zijn, maar verder hebben deze medewerkers veel vrijheid. Deze leden begrijpen deze keuze vanwege het grote aantal zaken en de overbelaste strafrechtketen momenteel, maar vinden wel dat hier goed toezicht op wordt gehouden. Kan de regering aangeven hoe dit toezicht op papier is geregeld en hoe dit in de praktijk gaat?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het College van procureurs-generaal heeft aangegeven het aantal strafzaken dat via de ZSM-procedure wordt afgedaan, te willen verhogen. Dit zou de doorlooptijden van de strafzaken verbeteren. Deze leden vragen op welke manier onderhavig wetsvoorstel aan deze doelstelling kan bijdragen en wat daar eventueel nog meer voor nodig is.

Het OM is de poortwachter van de rechter, want het OM bepaalt uiteindelijk welke zaken verder de strafrechtketen ingaan en aan de rechter worden voorgelegd. In 2015 is door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat deze poortwachtersfunctie «een wezenlijk onderdeel is van de positie van het OM.» Het belang van deze functie is de laatste jaren alleen maar groter geworden, omdat veel strafzaken buitengerechtelijk worden afgedaan om meerdere redenen die de leden van de BBB-fractie hier buiten beschouwing zullen laten en zonder daar in deze inbreng een mening over te ventileren.

De leden van de BBB-fractie vragen wel waarom in deze grote wetgevingsoperatie/moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering hier niet op wordt ingegaan en er ook niets voor is geregeld in onderhavig deel, ofwel in het nieuwe Boek 3. Is dit een onbewuste omissie en zo ja, wordt dit lopende dit wetgevingsproces (nog) hersteld? Dit is naar de mening van deze leden namelijk wel nodig, omdat naar verwachting deze ontwikkeling van het buitengerechtelijk afdoen en mogelijk ook het seponeren van strafzaken alleen maar zal groeien en dan moet wel inzichtelijk zijn op basis waarvan dat gebeurt. Niet in de laatste plaats, omdat in de meeste strafzaken vele uren door de politie zijn besteed aan het opsporen van een verdachte en het aanleggen, bijhouden en afronden van een strafdossier voordat het aan het OM wordt voorgelegd.

En in dat licht nog het volgende. Een belangrijk doel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is het verminderen van de administratieve lasten voor de politie en het OM. Daar hebben de leden van de BBB-fractie in de vorige schriftelijke inbrengen ook op gewezen. In dat kader is het nog meer van belang dat inzichtelijk is op welke wijze het OM de poortwachtersfunctie invult en dat dit transparant is voor de betrokken ketenpartners.

## II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

### 1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat bij alle vervolgingsbeslissingen de belangen van verdachten, slachtoffers en nabestaanden en andere belanghebbenden zorgvuldig worden gewogen. Daarnaast is het voor het terugbrengen van de doorlooptijden in de strafrechtketen cruciaal dat vervolgingsbeslissingen tijdig worden genomen en deugdelijk worden gemotiveerd. De mate waarin belanghebbenden oordelen dat zij gedurende het opsporingsonderzoek en bij de vervolgingsbeslissing op een eerlijke en rechtvaardige wijze worden behandeld is een belangrijke factor voor het terugbrengen van het aantal beklagzaken en het snel en efficiënt verloop van het verdere strafproces. Kan de regering aangeven welke stappen er met Boek 3 worden gezet om de procedurele rechtvaardigheid van belanghebbenden te vergroten?

De leden van de D66-fractie zien dat het voorgestelde artikel 3.1.1 bepaalt welke beginselen in ieder geval een rol spelen bij de vervolgingsbeslissing en dat het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging expliciet worden genoemd. Kan de regering toelichten waarom zij voor deze specifieke beginselen heeft gekozen en waarom bijvoorbeeld niet het gelijkheidsbeginsel in de wettekst wordt genoemd? Op basis waarvan is deze keuze gemaakt?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering op verschillende punten in het wetsvoorstel rechtsbescherming/waarborgen voor de verdachte koppelt aan het moment van het eerste verhoor. Deze leden wijzen erop dat dit in veel gevallen ook het moment van het begin van de «criminal charge» is zoals bedoeld in artikel 6 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), maar dat dit niet per definitie hetzelfde moment is. Hoe verhoudt deze keuze zich volgens de regering tot artikel 6 EVRM? Waarom vindt de regering het gerechtvaardigd om op sommige punten onderscheid te maken tussen de gehoorde verdachte en de niet-gehoorde verdachte?

De leden van de SP-fractie hebben in navolging van de zorgen van Fonds Slachtofferhulp de volgende vragen. Hoe kan de regering garanderen dat slachtoffers rechten hebben tijdens de gehele rechtsgang, en niet alleen op zitting? En kan zij garanderen dat procesafspraken of OM-afdoeningen niet zonder actieve betrokkenheid van het slachtoffer tot stand komen?

#### *Artikel 3.1.1*

De rapporteurs zien dat ervoor is gekozen om niet alle beginselen van een goede procesorde in de wet op te nemen. Zij vragen waarom enkel het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging zijn gecodificeerd.

De rapporteurs constateren verder dat de beginselen van een goede procesorde de beslissingen over vervolging normeren. Het voorgestelde artikel 3.1.1 lid 1 noemt het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. In de memorie van toelichting (MvT) wordt onderkend dat ook de andere beginselen van een goede procesorde normerend kunnen werken. De rapporteurs vragen of de regering de keuze kan toelichten om de twee genoemde beginselen wel in de wettekst op te nemen en andere, zoals het gelijkheidsbeginsel en het daarmee samenhangende discriminatieverbod, niet. Hoe ziet de regering de normerende werking van beginselen van een goede procesorde als zij niet in de wettekst worden opgenomen?

De rapporteurs vragen of de regering heeft overwogen om Titel 3.2 van Boek 1 («Vervolging») op te nemen in Boek 3 («Beslissingen 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.

De rapporteurs vragen ook waarom slachtofferbelangen in het wetsvoorstel een expliciete normerende functie hebben op de vervolgingsbeslissing, en andere belangen, zoals op grond van het internationale recht gebaseerde positieve verplichtingen, niet.

De rapporteurs lezen dat in de MvT wordt aangegeven dat de nu wettelijk voorgestelde regeling «ruimte laat voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt». De rapporteurs vragen of dit betekent dat de rechtspraak in dit verband meer ruimte krijgt om de redelijkheid van de vervolgingsbeslissing te toetsen dan thans het geval is. Is het de intentie van de regering om door middel van deze bepaling een aanvullende vorm van toezicht te creëren op het OM (en de organisaties die onder de verantwoordelijkheid van het OM bij de vervolging betrokken zijn)?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in het eerste lid van artikel 3.1.1 is opgenomen dat de officier van justitie de beginselen van een goede procesorde in acht neemt en dan twee beginselen (vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging) expliciteert. In de toelichting schrijft de regering dat een viertal materiële beginselen van een goede procesorde worden onderscheiden: het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van zuiverheid van oogmerk, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Waarom is gekozen in de tekst van de wet het woord «waaronder» op te nemen? Waarom kan niet worden volstaan met een limitatieve opsomming?

De leden van de VVD-fractie vragen welke consequenties er wettelijk zijn verbonden aan het niet-naleven van de vereisten uit lid 4 en lid 5 van artikel 3.1.1. Aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een slachtoffer of diens wettelijk vertegenwoordiger «zo mogelijk» in de gelegenheid is gesteld om zijn of haar mening kenbaar te maken over de wenselijkheid van vervolging?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om een niet-limitatieve opsomming van beginselen van een goede procesorde in art. 3.1.1 op te nemen, te weten het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Deze leden vragen om de argumenten van de regering om over te gaan tot een niet-limitatieve opsomming in plaats van een limitatieve opsomming van materiële beginselen. Deze leden vragen concreet waarom het gelijkheidsbeginsel niet in dit artikel is opgenomen.

De leden van de BBB-fractie lezen dat in lid 1 van artikel 3.1.1 wordt verwezen naar de beginselen van een goede procesorde. Eén van die beginselen is het zogenoemde *ne bis in idem* beginsel, inhoudende dat niemand tweemaal voor hetzelfde strafbare feit kan worden vervolgd, behoudens herziening. Het *ne bis in idem* beginsel is ook een beginsel van goede procesorde, dus is het niet de aangewezen weg in het kader van duidelijkheid en eenvoud om dit (ook) op te nemen in artikel 3.1.1. van het nieuwe Wetboek van Strafvordering?

### Artikel 3.1.3

De rapporteurs constateren dat de regering in het wetsvoorstel consequent beoogt 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. De rapporteurs vragen of hier een alternatieve formulering denkbaar kan 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 ontlenuen dat tegen hen ter zake van een bepaald strafbaar feit door het OM een strafvervolgning zal worden ingesteld.

De rapporteurs merken op dat op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad een enkele overschrijding van de redelijke termijn niet ten grondslag kan liggen aan een beslissing dat de zaak is geëindigd. De wetsgeschiedenis van art. 29f Sv (en diens voorganger art. 36 Sv) leek dat juist wel mogelijk te maken. Zou de regering in dit verband een nadere toelichting kunnen geven op de grondslag voor de beoordeling van het verzoek om een verklaring dat de zaak geëindigd is?

## 2. Bezwaarschrift tegen de procesinleiding

De rapporteurs constateren dat de Afdeling aandacht heeft 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 de regering deze terughoudende toetsing tot de veranderde positie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing?

De rapporteurs lezen dat de gekozen formulering van de in artikel 3.2.3. lid 2 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 Sv duidelijk maakt dat sprake moet zijn van terughoudendheid ten aanzien van het feitelijk oordeel over de zaak. De rapporteurs vragen of met de voorgestelde formulering een meer terughoudende toetsing beoogd wordt ten opzichte van de huidige bepaling. Zo ja, kan de regering deze keuze nader toelichten? Zo nee, waarom is gekozen voor de nu voorgestelde formulering met het begrip «klaarblijkelijk»?

De rapporteurs constateren dat het vervallen van de mogelijkheid dat de rechter bepaalt dat ten aanzien van bepaalde tenlastegelegde bestanddelen niet mag worden vervolgd, onbedoeld nadelige consequenties lijkt te hebben voor bepaalde typen tenlasteleggingen (enkelvoudige tenlastelegging van gekwalificeerde delicten en impliciete primair/subsidiar tenlasteleggingen). De rapporteurs vragen op welke wijze dat soort nadelige consequenties binnen de voorgestelde regeling kunnen worden ondervangen.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de rechter om te oordelen over onderdelen van ten laste gelegde feiten is geschrapt. Deze leden wijzen erop dat soms een woord of een aantal woorden binnen een ten laste gelegd feit het verschil maakt tussen twee verschillende strafbare feiten en dat het daarom wel waardevol kan zijn als de rechter op gedetailleerd niveau kan oordelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij moord en doodslag. Kan de regering

toelichten waarom zij deze mogelijkheid wil schrappen en kan zij hierin de redenering van deze leden meenemen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de afgelopen jaren ongeveer 230 keer per jaar een bezwaarschriftprocedure is ingesteld tegen de vervolgingsbeslissing van het OM. Dit is relatief weinig, constateren deze leden. Wat is volgens de regering de reden dat dit instrument relatief weinig wordt ingezet?

### **3. De strafbeschikking**

De leden van de VVD-fractie zien dat er nog altijd spreekrechtwaardige strafbare feiten worden afgedaan zonder expliciete instemming van slachtoffers. Mede daarom vragen deze leden hoe bij de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten de wettelijke rechten van slachtoffers tijdens de gehele rechtsgang beter kunnen worden geëffectueerd. Zij sluiten zich aan bij de vragen uit de rapportage van de samenwerkende universiteiten op dit punt. Wat zijn de voor- en nadelen om de procedures rondom het aankondigen en uitvaardigen van strafbeschikkingen niet langer in een OM-aanwijzing op te nemen, maar op het niveau van de wet of bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur (AMvB)?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een nadere toelichting hoe de rapporten van de procureur-generaal over de praktijk van de strafbeschikking hebben geleid tot aanpassingen van het voorgestelde Boek 3 en welke aanbevelingen en suggesties uit deze rapporten (vooralsnog) niet zijn overgenomen.

#### *3.1 Inhoud van de strafbeschikking*

De rapporteurs vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op 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 rapporteurs hebben gezien dat de reclassering voorstelde artikel 3.3.1 lid 3 sub e aan te vullen met een schakelbepaling naar artikel 14c Sr: «De officier van justitie kan aanwijzingen geven overeenkomstig artikel 14c lid 2 t/m 3 Wetboek van Strafrecht.» De rapporteurs vragen of de regering haar visie op de voor- en nadelen van dit voorstel kan toelichten.

De rapporteurs lezen dat het wetsvoorstel in artikel 3.3.1 lid 3 alleen bij de onder e. genoemde aanwijzing («andere gedragsaanwijzingen») een termijn stelt 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 op eerdere ontwikkelingen in de wetgeving. Is het inderdaad een bewuste keuze van de regering om hier geen nadere termijnen te stellen?

De rapporteurs vragen of de procedures rondom het aankondigen en uitvaardigen van de strafbeschikking nader kunnen worden onderscheiden en beschreven ter bevordering van de inzichtelijkheid van de regeling, in de wet of in een AMvB.

De rapporteurs constateren dat het wetsvoorstel geen bepaling bevat 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 de officier van justitie nadrukkelijk ingaat op de vraag of in redelijkheid tot de afdoeningsbeslissing gekomen kon worden. Kan de regering reflecteren op de mogelijkheid om 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?

De leden van de SP-fractie delen de zorgen van de onderzoekers van de universiteiten in de rapportage rondom de onduidelijkheid bij het aankondigen en uitvaardigen van een strafbeschikking. Kan de regering reflecteren op de suggestie om de procedure rond het aankondigen en uitvaardigen, van een strafbeschikking beter in de wet te omschrijven of in een AMvB? Zou dit bijvoorbeeld mogelijk zijn om te verwerken in het door de regering aangekondigde voorstel om in het aanvullende spoor de regeling van de OM-afdoening op enkele meer technische punten te wijzigen?

### *3.2 Waarborgen bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*

De rapporteurs lezen dat in artikel 3.3.4 lid 1 de term «toevoegen van een raadsman» gebruikt wordt. Deze term kan tot verwarring leiden. De rapporteurs vragen of het geraden is deze term in deze context te blijven gebruiken. Zij vragen ook of het inderdaad de bedoeling is van de regering dat artikel 3.3.4 lid 1 niets afdoet aan de criteria op basis waarvan aan de verdachte een advocaat kan worden aangewezen.

De rapporteurs merken op dat de verdachte na uitvaardiging van de strafbeschikking in de regel twee weken de tijd heeft om verzet in te stellen, waarbij de inhoud van het verslag van de hoorzitting van belang zou kunnen zijn. De rapporteurs vragen of in artikel 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 kan worden getroffen, bijvoorbeeld door de verdachte de mogelijkheid te geven om te verzoeken om een uitwerking van het verslag.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 3.3.4 niet in zijn algemeenheid waarborgen aan de verdachte worden toegekend maar slechts in bepaalde gevallen. Deze leden wijzen erop dat iedere strafbeschikking, hoe laag de straf die erin wordt opgelegd ook is, gevolgen kan hebben voor de betrokkene, bijvoorbeeld bij het krijgen van een verklaring omtrent het gedrag (vog). Vindt de regering het in dit licht gerechtvaardigd om onderscheid te maken tussen verschillende strafbeschikkingen op basis van de hoogte van de straf?

De leden van de D66-fractie merken op dat er in de literatuur veel kritiek is op de rechtsbescherming bij strafbeschikkingen omdat die gebrekkig zou zijn. Deze leden vragen hoe de regering hiernaar kijkt. Is zij het ermee eens dat de rechtsbescherming bij strafbeschikkingen verbetering behoeft? Ziet zij geen noodzaak om de regeling aan te passen na alle kritiek?

## **4. Het achterwege laten van vervolging**

### *4.1 Het sepot*

De rapporteurs vragen of de inzichtelijkheid van de voorgestelde wettelijke regeling inzake het sepot bevorderd zou kunnen worden door de bevoegdheid van de officier van justitie tot een onvoorwaardelijk sepot (nu op basis van artikel 1.3.4 van Boek 1) tevens op te nemen 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 rapporteurs constateren dat de voorgestelde wettelijke regeling van het sepot een open karakter heeft en weinig normering geeft ten aanzien van wat wel en niet mogelijk is bij de beslissing van de officier van justitie om van vervolging af te zien. Kan de regering ingaan op de mogelijkheid om specifiekere voorschriften te stellen, zoals in welke gevallen en op welke momenten de officier van justitie de sepotbeslissing kan nemen? De rapporteurs vragen de regering ook in te gaan op de mogelijkheid om de algemene voorwaarde te codificeren dat binnen de proeftijd van ten hoogste een jaar geen strafbare feiten worden begaan.

De rapporteurs lezen dat artikel 3.4.1 ervan uit gaat dat alleen twee algemene voorwaarden aan het voorwaardelijk sepot worden verbonden. Er lijkt echter ruimte te bestaan om bijzondere voorwaarden te stellen. De rapporteurs vragen wanneer bijzondere voorwaarden zijn toegestaan en aan welke soort bijzondere voorwaarden dan moet worden gedacht. De rapporteurs vragen ook wat in dit verband de verhouding is 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 (artikel 3.3.1 lid 3).

De rapporteurs constateren dat de wettelijke regeling van het sepot in titel 4.1 en de daarin geboden rechtsbescherming aan verdachten alleen van toepassing is op de verdachte die is verhoord. Verdachten die niet zijn verhoord, maar wel weten dat zij verdachte zijn, verkeren derhalve in een nadeliger positie. De rapporteurs vragen waarom de in titel 4.1 geboden rechtsbescherming niet tevens wordt geboden aan deze categorie van verdachten.

De rapporteurs lezen in de MvT dat in het kader van het vaststellen of sprake is van nieuwe bezwaren die heropening van het opsporingsonderzoek mogelijk maken, de officier van justitie bevoegd is om zonder machtiging van de rechter-commissaris «enig onderzoek» te verrichten. De rapporteurs vragen of hiervoor een wettelijke basis nodig is. Zij vragen ook 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. De rapporteurs vragen tenslotte 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.

De rapporteurs vragen of voor de verdachte binnen het Wetboek van Strafvordering een rechtsmiddel beschikbaar dient 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 OM op grond van hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht om verschillende redenen niet toereikend is.

De leden van de VVD-fractie merken op dat slachtoffers op grond van artikel 1.5.4 recht hebben op een motivering of een samenvatting van de motivering van een sepotbeslissing. Kan de regering nader toelichten hierbij waarom is gekozen het wettelijk toe te staan dat bij zware en complexe zaken slachtoffers enkel recht hebben op een samenvatting van de motivering? Waarom is niet geregeld dat de gehele motivering wordt gedeeld met slachtoffers die hierom verzoeken na een sepotbeslissing? Kan de regering voorts toelichten wat de voor- en nadelen zouden zijn van het opnemen van een vereiste dat de motivering van de sepotbeslissing deugdelijk moet zijn, analoog aan artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht (Awb)?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regeling omtrent voorwaardelijke sepoten en de regeling omtrent onvoorwaardelijke sepoten niet bij elkaar staan. De bevoegdheid tot onvoorwaardelijk seponeren staat in Boek 1, de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren in Boek 3. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Is de regering het met deze leden eens dat het overzichtelijker zou zijn als deze bevoegdheden in één artikel of op zijn minst na elkaar in de wet zouden staan?

De leden van de D66-fractie lezen dat het voorgestelde artikel 3.4.2 bepaalt dat alleen de verdachte die is verhoord direct in kennis moet worden gesteld van het afzien van vervolging. Een niet gehoorde verdachte die anderszins op de hoogte is van een tegen hem bestaande verdenking hoeft deze kennisgeving dus niet te krijgen. Is de regering het met deze leden eens dat dit slecht is voor de rechtszekerheid van de niet gehoorde verdachte? Zou het geven van een dergelijke kennisgeving niet breder moeten worden gedaan, bijvoorbeeld tegen iedere verdachte tegen wie opsporingsbevoegdheden zijn ingezet?

De leden van de D66-fractie merken op dat de Afdeling aandacht heeft gevraagd voor de motivering van afdoeningsbeslissingen, waaronder van sepotbeslissingen. Deze leden wijzen erop dat in de praktijk soms alleen de sepotcode wordt genoemd waarvoor de officier van justitie heeft gekozen. Vindt de regering het noemen van de sepotcode voldoende? Zo nee, wat gaat zij eraan doen om ervoor te zorgen dat het OM in de praktijk een uitgebreidere motivering geeft bij het seponeren van een zaak?

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de Nationale ombudsman heeft geconcludeerd dat de huidige route om te klagen over een sepotcode die door het OM is gekozen niet toereikend is vanwege de houding van het OM hierin. Ziet de regering hier aanleiding in om de klachtprocedure tegen een sepotcode wettelijk vast te leggen? Zo nee, hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de gang van zaken hieromtrent verbetert?

De leden van de CDA-fractie lezen dat een goede uitleg van de beslissing tot niet-vervolging kan voorkomen dat een dergelijke procedure wordt gestart die voor de klager als een nieuwe teleurstelling wordt ervaren. Daarom is het OM een landelijk verbeterprogramma gestart dat heeft geleid tot een betere motivering van sepotbeslissingen. Deze leden vragen tot welke resultaten dit verbeterprogramma concreet heeft geleid en op welke manier de motivering van de sepotbeslissingen is verbeterd.

De leden van de SP-fractie hebben in navolging van de zorgen van Fonds Slachtofferhulp de volgende vragen over de motivering of een samenvatting van de motivering in sepot zaken. Kan de regering garanderen dat in ieder geval bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ)-zaken en high impact-zaken geen samenvatting wordt gegeven? Of, beter nog, is het niet wenselijk dat in de wet wordt opgenomen dat op verzoek van het slachtoffer de gehele motivering wordt gegeven?

## **5. Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten**

De rapporteurs constateren dat er in de wet nu termijnen gesteld zijn met betrekking tot het behandelen van het beklag. Voor het succesvol hanteren van die termijnen zijn afspraken tussen de betrokken organisaties van groot belang. De rapporteurs vragen welke maatregelen volgens de regering nog denkbaar zijn om de werkzaamheden rondom de beklagprocedure de gehoopte prioriteit te geven.

De rapporteurs merken op dat de MvT geen rechtstreeks antwoord geeft op de vraag van de Afdeling met betrekking tot de omvang van de toetsing die gerechtshoven in de beklagprocedure hebben. Toch lijkt in de MvT zichtbaar 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 recht te kunnen doen. Kan de regering bevestigen dat hiermee duidelijk wordt gemaakt dat de indringendheid van de toets in belangrijke mate aan de gerechtshoven blijft?

De rapporteurs constateren dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat wordt afgezien van verdere opsporing (artikel 1.3.15) en in de mogelijkheid het opmaken van processen-verbaal achterwege te laten of uit te stellen (artikel 2.1.10 lid 4). In de MvT wordt in het kader van de beklagprocedure aangegeven dat «de opsporingsdiensten zorg dragen voor een goede verslaglegging van de genomen beslissing tot niet-opsporing alsmede van de overwegingen die tot die beslissing hebben geleid». De rapporteurs vragen hoe deze opmerking zich verhoudt tot de genoemde regelingen en hoe kan worden voorkomen dat in geval van niet-verdere opsporing in het geheel geen verslaglegging plaatsvindt.

De rapporteurs merken op dat in de praktijk het onderscheid tussen niet-opsporen en niet-vervolgen niet altijd scherp is. Een beklag tegen een zogenaamd verkapt beleidssepot (beslissing om niet op te sporen die wordt gepresenteerd als beleidssepot) is eigenlijk gericht tegen de beslissing om niet op te sporen. De rapporteurs vragen of in een dergelijk geval een klacht of verzoek om heroverweging over niet-opsporen bij de officier van justitie kan worden neergelegd. Zij vragen ook of het gerechtshof in een dergelijk geval een bevel tot opsporing kan geven. De rapporteurs vragen ook hoe kan worden voorkomen dat de voordelen van de voorprocedure verloren gaan in geval van een dergelijk verkapt beleidssepot.

De rapporteurs constateren dat een gebrekkige motivering een belangrijk probleem is in de beklagprocedure. Het slachtoffer heeft op grond van artikel 1.5.4 recht op gemotiveerde beslissingen en voldoende informatie. De opmerking uit de beslisnota 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. Kan de regering toelichten in hoeverre er aanvullende maatregelen nodig zijn?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe rechtstreeks belanghebbenden (ofwel slachtoffers) kennis kunnen nemen van processtukken die relevant zijn voor de beslissing die zij kunnen nemen om beklag in te dienen over het niet opsporen of niet vervolgen. Hoe staat de regering tegenover het sterker codificeren van een recht op kennismaken van processtukken? Wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

De leden van de VVD-fractie merken op dat er momenteel een gebrek is aan uniformering van de afdoeningswijze van beklagzaken. Zo kan het voorkomen dat het ene gerechtshof slachtoffers standaard uitnodigt wanneer zij ontvankelijk zijn in hun verzoek, terwijl slachtoffers bij een ander gerechtshof daartoe niet in de gelegenheid worden gesteld. Wat vindt de regering van deze rechtsongelijkheid die is ontstaan wegens gebrek aan regels over de afdoeningswijze van beklagzaken en specifiek de bejegening van en communicatie met slachtoffers?

De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere explicitering of rechtstreeks belanghebbenden ontvankelijk zijn in hun beklag over alle besluiten van de opsporing die duiden op het achterwege blijven van

opsporingsactiviteiten. Geldt dat dus ook voor alle vormen van afdoeningswijzen van de politie? En kan de regering ook bevestigen dat rechtstreeks belanghebbenden ontvankelijk zijn in hun beklag als een zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan door Bureau Halt?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak het per jaar voor komt dat een beklag van een rechtstreeks belanghebbende tegen een beslissing van een officier van justitie over het achterwege blijven van opsporing door een gerechtshof gegrond wordt verklaard. Is de regering het eens met de voornoemde leden dat bij een gegrondverklaring slachtoffers vaak in een lange periode van onzekerheid hebben verkeerd en hoe denkt de regering over het verstrekken van een tegemoetkoming aan deze groep?

De leden van de D66-fractie merken op dat wordt voorgesteld om wettelijk vast te leggen dat ook kan worden geklaagd tegen niet-opsporing. Hoewel dit in de praktijk soms al werd toegelaten, constateren deze leden wel dat de wettelijke grondslag hiervoor nieuw is. Deze leden vinden dit op zich goed, maar vrezen dat dit gevolgen gaat hebben voor de overbelasting van gerechtshoven omdat er relatief vaak niet wordt opgespoord, onder andere door druk op de strafrechtketen en prioritering. Verwacht de regering dat het aantal klachten tegen niet-opsporing sterk gaat toenemen vanwege het feit dat er een wettelijke mogelijkheid voor wordt gecreëerd? Zo ja, kunnen de gerechtshoven deze toename van het aantal klachtzaken aan? Zo nee, wat gaat de regering hieraan doen?

De leden van de D66-fractie merken op dat bij de termijn waarbinnen een klacht moet worden ingediend een hardheidsclausule is opgenomen: bij de ontvankelijkheid van de klacht kan rekening worden gehouden met omstandigheden die hebben geleid tot overschrijding van de termijn. Deze leden merken op dat deze clausule niet gunstig is voor de rechtszekerheid van degene over wie de klacht gaat. Kan de regering toelichten of deze clausule nodig is gebleken en zo ja, waarom?

De leden van de D66-fractie lezen dat de behandeling van een klacht over niet-opsporing of niet-vervolgning net als in de huidige situatie niet openbaar zal zijn. Deze leden begrijpen deze keuze en zijn van oordeel dat het belang van de beklagde in dit stadium voldoende moet worden beschermd. Wel zijn deze leden van oordeel dat er ook voordelen zouden zitten aan meer transparantie over deze klachtprocedures. Welke mogelijkheden ziet de regering om transparantie te bevorderen zonder afbreuk te doen aan de belangen en positie van de beklagde?

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit onderzoek blijkt dat wat betreft de sepotmededeling, het voor slachtoffers veelal schort aan tijdige informatie-uitwisseling tussen de politie en het OM. Deze leden vragen op welke manier de regering dit gaat verbeteren en welke hulpmiddelen hiervoor nodig zijn.

#### *Beklag over niet-opsporen (p. 837 e.v.)*

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties lezen dat, hoewel het bestaande artikel 12 Sv dat niet met zoveel woorden uitdrukt, op basis van het huidig recht onder niet-vervolgning ook het niet aanvangen van de opsporing of het stagneren van het opsporingsonderzoek kan vallen. Dat brengt met zich mee dat er op basis van dat artikel nu al de mogelijkheid bestaat tot het indienen van een klacht in het geval er niet wordt opgespoord. De aan het woord zijnde leden vragen hoe vaak er jaarlijks gebruik wordt gemaakt van een dergelijke klachtmogelijkheid.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties begrijpen dat in het nieuwe wetboek ervoor gekozen is om uitdrukkelijk te bepalen dat de rechtstreeks belanghebbende zich ook kan beklagen bij het gerechtshof over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit. Daarbij begrijpen zij dat daarvoor als voorwaarde wordt gesteld dat er pas beklag bij het gerechtshof kan worden ingesteld indien de belanghebbende eerst bij de officier van justitie geklaagd heeft over het achterwege blijven van (verdere) opsporing. Daarmee is sprake van wat genoemd wordt een getrapte regeling. In hoeverre verhoudt deze eerste trap, zich tot de bestaande klachtmogelijkheid op grond van artikel 12 Sv? Waarom is er een eerste trap nodig? Wordt hiermee het inbouwen van een drempel voor het indienen van een klacht beoogd? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? En begrijpen deze leden het goed dat, ook nog voordat er een klacht bij de officier van justitie kan worden ingediend, de aangever die slachtoffer is van het strafbare feit eerst bij de opsporingsdienst om informatie moet vragen over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan? Naar deze leden begrijpen moet «een heldere motivering en uitleg» (pagina 839, MvT) eraan bijdragen dat de aangever begrip voor en acceptatie van de genomen beslissing tot niet opsporen krijgt. Daarmee wordt «voorkomen dat de belanghebbende een klacht over het afzien of beëindigen van opsporing indient bij de officier van justitie». Ook deze leden hebben begrip voor het feit dat er, gezien de beperkte capaciteit bij de spelers binnen de strafrechtketen, keuzes ten aanzien van het al dan niet opsporen en vervolgen moeten worden gemaakt. Evenwel achten zij het onaanvaardbaar dat er vanwege het gebrek aan die capaciteit ernstige misdrijven, waaronder zedenmisdrijven met een grote impact op slachtoffers, niet opgespoord kunnen worden. Zij zijn daarom van mening dat de mogelijkheid tot het indienen van een klacht tot niet-opsporing de aangever niet kan alleen kan helpen om begrip te krijgen voor een besluit tot niet-opsporing, maar vooral moet dienen om ervoor te zorgen dat ernstige misdrijven wel opgespoord gaan worden. Deelt de regering deze mening? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Begrijpen de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties het goed dat, ook al besluit het gerechtshof «tot het geven van een bevel tot opsporing, indien duidelijk is dat in de zaak waarover de belanghebbende klaagt geen of ontoereikende pogingen tot opsporing hebben plaatsgevonden, terwijl de mogelijkheid van een kansrijke vervolging niet op voorhand behoeft te worden uitgesloten» (pagina 843/844, MvT) dat nog niet betekent dat er per se tot opsporing zal moeten worden overgegaan? Zo ja, waarom is dat het geval? En zo ja, wat is dan het nut van een dergelijk bevel als dat na een volle toetsing tot stand is gekomen? Zo nee, wat begrijpen deze leden dan niet?

## **6. Rechtsmiddelen**

De leden van de VVD-fractie vragen of bij het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag al een stand van zaken kan worden gegeven van de uitkomsten van de Pilot eindezaaksverklaring. Ook vragen zij een inschatting van de regering of naar aanleiding van deze pilot het artikel 3.6.1 of andere artikelen die zien op de eindezaaksverklaring nog zullen worden gewijzigd. Tevens vragen deze leden wie het toezicht gaat houden op het naleven van de voorwaarden die worden opgenomen in een eindezaaksverklaring en hoe dat in de praktijk er straks uit komt te zien. Ook vragen zij of een rechtstreeks belanghebbende alsnog ontvankelijk kan zijn in zijn beklag wanneer de voorwaarden in de eindezaaksverklaring niet worden nageleefd en zo nee, waarom niet? Hoe is de rechtsbescherming voor slachtoffers hierbij gewaarborgd? Tot slot vragen deze

leden wat de gevolgen zijn van een eindezaaksverklaring voor het strafblad van de verdachte en of er is nagedacht over de gevolgen voor het verkrijgen van een vog.

De voorzitter van de commissie,  
Kat

Adjunct-griffier van de commissie,  
Meijer