

**Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering inhoudende bepalingen over beslissingen omtrent vervolging in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Vaststellingswet Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Beslissingen omtrent vervolging))**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**INHOUDSOPGAVE**

ALGEMEEN DEEL .....	2
1 Inleiding .....	2
2 Algemene toelichting op de hoofdstukken.....	5
2.1 Hoofdstuk 1: De beslissing tot vervolging en het afzien van vervolging .....	5
2.2 Hoofdstuk 2: Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten .....	19
2.3 Hoofdstuk 3: Bezwaarschrift tegen de procesinleiding .....	23
2.4 Hoofdstuk 4: De strafbeschikking .....	25
3 Financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties .....	26
ARTIKELSGEWIJS DEEL .....	30

## ALGEMEEN DEEL

### 1 Inleiding

Vervolging is een centraal begrip in het wetboek. Het komt daarom uitvoerig aan de orde in Boek 1 waar het gaat om de bevoegdheid van de officier van justitie om bij uitsluiting van anderen vervolging in te stellen. Het vervolgingsrecht is een belangrijk onderdeel van de zwaarmacht en het geweldsmonopolie van de overheid. De mogelijkheid tot het instellen van een strafvervolging draagt bij aan het behoud van orde, recht en veiligheid in de samenleving en betreft als zodanig een kernfunctie van de rechtsstaat, in het bijzonder die van het openbaar ministerie, belast met de rechtshandhaving. Tegelijkertijd is het van essentieel belang dat het strafprocesrecht voorziet in een stelsel van waarborgen en correctiemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing. De manier waarop de overheid gebruik maakt van de desbetreffende bevoegdheden kan namelijk diep ingrijpen in het leven van personen. Dit wetsvoorstel beoogt het bestaande stelsel van waarborgen en correctiemechanismen te verbeteren, niet alleen ter bescherming van de verdachte, maar ook van het slachtoffer. Voorop staat dat bij het nemen van de vervolgingsbeslissing zowel de belangen van de verdachte als die van het slachtoffer zorgvuldig worden gewogen. Zij hebben beiden belang bij een weloverwogen en duidelijk kenbare vervolgingsbeslissing, zij het uiteraard ieder vanuit hun eigen invalshoek.

Onverkort uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat zowel het opportuniteitsbeginsel als het vervolgingsmonopolie gehandhaafd blijft. De keuze om de vervolgingsbeslissing te positioneren als een beslissing over de afdoening van een zaak door de officier van justitie en duidelijk te onderscheiden van het opsporingsonderzoek, wordt in dit voorstel nader uitgewerkt. Het opsporingsonderzoek strekt ertoe om een gefundeerde vervolgingsbeslissing mogelijk te maken; deze dient dan ook op de uitkomst van dat onderzoek te worden gebaseerd. In het voetspoor daarvan is opgenomen dat in het opsporingsonderzoek zoveel mogelijk wordt getracht de verdachte van een misdrijf te verhoren voordat de vervolgingsbeslissing wordt genomen; het ligt in de rede dat in het geval dat dat niet is gebeurd hij daartoe in de gelegenheid wordt gesteld. De consequenties van de wijziging van vervolging in dit wetboek voor de regeling in het Wetboek van Strafrecht (vooral de stuiting van de verjaring door een daad van vervolging) zullen verder in kaart worden gebracht en opgenomen in een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht. Gestreefd wordt naar opneming van dat voorstel in de versie van dit boek ten behoeve van de adviesaanvraag aan de Raad van State.

#### *Algemeen overzicht van de hoofdstukken*

Uitgangspunt voor de regeling in dit boek is dat het behandelt op welke wijze de officier van justitie kan beslissen om de zaak zelf (nog zonder tussenkomst van de rechter) af te doen en een strafbeschikking uit te vaardigen (hoofdstuk 4), terwijl in de hoofdstukken 1, 2 en 3 wordt ingegaan op de vervolgingsbeslissing en de mogelijkheden om op te komen tegen die beslissing of het uitblijven daarvan, zonder dat de inhoud van de zaak nog ten gronde aan de orde is. De bestaande regelingen die betrekking hebben op de vervolgingsbeslissing en nu nog verspreid in het wetboek staan, zijn in dit boek bijeengebracht.

In hoofdstuk 1 wordt geregeld dat vervolging kan worden ingesteld en dat daarvan kan worden afgezien. Rekening is gehouden met de in Boek 4 voorgestelde fasering van het aanbrengen van zaken ter berechting en de daarmee samenhangende keuze voor een nieuwe terminologie, waarbij de term dagvaarding vervalst. Als gevolg daarvan vangt de vervolging aan met het indienen van een procesinleiding die een tenlastelegging bevat en, met de mededeling van een aantal rechten, aan de verdachte wordt betekend. Deze wordt gevolgd door of gaat vergezeld van een oproeping voor de terechtzitting. De gezamenlijke toezending zal zich veelal voordoen bij de berechting door een enkelvoudige kamer (kantonrechter of politierechter). In de gevallen waarin de vervolgingsbeslissing inhoudt dat een procesinleiding wordt ingediend, zijn de regels van Boek 4 (Berechting) van toepassing. Het instellen van vervolging door het uitvaardigen van een strafbeschikking is beschreven in hoofdstuk 4 van dit boek.

In hoofdstuk 1 ligt de nadruk op de gevallen waarin van vervolging wordt afgezien, wanneer daarvan mededeling moet worden gedaan en welke rechtsgevolgen dat heeft. Voorts wordt bepaald wanneer het opsporingsonderzoek tegen een gewezen verdachte kan worden hervat nadat hij een kennisgeving van niet-vervolging heeft ontvangen en wanneer kan worden gesproken van een "einde" of "beëindiging" van de zaak anders dan door een rechterlijk eindvonnis of –arrest, of een strafbeschikking. Toegevoegd is de mogelijkheid van het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing van de raadkamer tot beëindiging van de zaak voor de officier van justitie.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de bestaande situatie is dat er rechtsgevolgen worden verbonden aan het doen van een sepotmededeling. Deze rechtsgevolgen zijn nu niet in de wet opgenomen. Naast de gevallen waarin sprake is van een buitenvervolginstelling door de rechter zal ook na een sepotmededeling aan de verdachte voor heropening van het opsporingsonderzoek op grond van nieuwe bezwaren een machtiging van de rechter-commissaris worden vereist. Naar het bestaan van nieuwe bezwaren zal op gelijke voet als nu in beperkte mate onderzoek kunnen worden gedaan, maar dit onderzoek mag uitsluitend dienen om de officier van justitie in de gelegenheid te stellen te beslissen of hij de vordering bij de rechter-commissaris zal indienen. In hoofdstuk 2 komt de mogelijkheid aan de orde voor de rechtstreeks belanghebbende (meestal het slachtoffer of diens nabestaanden) om op te komen tegen het achterwege blijven van opsporing of vervolging of tegen afdoening door middel van een strafbeschikking. De bepalingen in dit hoofdstuk zijn voornamelijk uit systematische overwegingen herschikt. Eerst wordt ingegaan op de kring van klachtgerechtigden, daarna op de procedure tijdens de zitting van het gerechtshof en tot slot op de beslissing die kan worden genomen na sluiting en eventuele verdere gevolgen. In hoofdstuk 3 is de mogelijkheid van de verdachte geregeld om een bezwaarschrift in te dienen tegen de procesinleiding. In het geval dat de verdachte van mening is dat in zijn zaak sprake is van lichtvaardige vervolging, kan hij proberen de behandeling van zijn zaak op de openbare terechtzitting te voorkomen door aan de rechtbank te verzoeken om buiten vervolging te worden gesteld. In hoofdstuk 4 is de ongewijzigde regeling van het uitvaardigen van de strafbeschikking opgenomen; deze is als een wijze van vervolging gedefinieerd. Op de verdere ontwikkeling hiervan en de relatie met de modernisering van het wetboek ga ik hierna bij dat hoofdstuk in.

De belangrijkste wijzigingen die ten opzichte van de bestaande regeling worden voorgesteld zijn: de verplichting tot het mededelen van een beslissing tot niet-vervolging: de kennisgeving van niet-vervolging en het beschrijven van de rechtsgevolgen daarvan. Bij de regeling van het beëindigen van de zaak wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de gevallen waarin nog geen vervolgingsbeslissing is genomen (artikel 3.1.5) en de gevallen waarin een ingestelde vervolging niet wordt voortgezet (artikel 3.1.6).

Nieuw in de regeling van het beklag tegen niet-vervolging is in de eerste plaats dat uitdrukkelijk is opgenomen dat de rechtstreeks belanghebbende ook kan opkomen tegen het uitblijven van opsporing. Daarmee wordt rekening gehouden met de inmiddels bestaande praktijk dat aangevers (veelal slachtoffers) nu snel bericht krijgen van de politie (afgestemd met het openbaar ministerie) dat in hun zaak geen of geen verdere opsporing zal plaatsvinden. Nieuw is voorts het opnemen van een aantal termijnen: voor het indienen van het beklag (drie maanden), voor het uitbrengen van het verslag door de advocaat-generaal (drie maanden) en een termijn voor het gerechtshof voor de beslissing op het beklag (zes weken). Voorts is de mogelijkheid voor het gerechtshof om nader onderzoek te gelasten ten behoeve van de voorbereiding van zijn beslissing op het beklag vergroot; ook wordt de mogelijkheid gecreëerd aan een bevel tot vervolging (ontbindende) voorwaarden te verbinden.

In de regeling van het bezwaarschrift tegen de procesinleiding is de procedure verduidelijkt en zijn artikelen gehergroepeerd.

Uitgangspunt is dat de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing zorgvuldigheid en voortvarendheid betracht. In de eerste plaats moet hij zich bij het nemen van zijn beslissing vergewissen van de volledigheid van het opsporingsonderzoek. Dat heeft zowel betekenis voor de opsporingsambtenaren die in het merendeel van de zaken een compleet proces-verbaal en overige onderzoeksresultaten moeten voorleggen aan de officier van justitie voor het nemen van de vervolgingsbeslissing als voor de rechtbank die ervan mag uitgaan dat bij het

indienen van de procesinleiding een volledig dossier wordt voorgelegd, op grond waarvan berechting kan plaatsvinden. Tegen deze achtergrond is ook een bepaling in artikel 3.1.1, derde lid, toegevoegd met als strekking dat bij een volledig opsporingsonderzoek hoort dat zo veel mogelijk is getracht de verdachte te verhoren en dat dit zeker geldt als de verdachte van een misdrijf daarom heeft verzocht.

In de tweede plaats dient voortvarendheid het belang van een effectieve opsporing en vervolging, en het belang van de verdachte die moet weten waar hij aan toe is en in het belang van het slachtoffer voor wie hetzelfde geldt. Vanuit deze verschillende gezichtspunten kunnen de verdachte en het slachtoffer redenen hebben om te klagen over gebrek aan voortgang in het opsporingsonderzoek en het uitblijven van een vervolgingsbeslissing. De verdachte heeft belang bij het nemen van een gegronde vervolgingsbeslissing binnen een redelijke termijn; tegen lichtvaardige vervolging moet hij kunnen opposeren. Bij stagnatie in het opsporingsonderzoek moet hij duidelijkheid kunnen verkrijgen over de termijn waarop de vervolgingsbeslissing zal worden genomen. Hij heeft ook belang bij rechtszekerheid. Als hij een kennisgeving tot niet-vervolging heeft ontvangen, dan moet hij in beginsel van de deugdelijkheid van die beslissing kunnen uitgaan. Het beschikbaar komen van nieuwe informatie moet niet zonder meer kunnen leiden tot heropening van het opsporingsonderzoek tegen hem. Het slachtoffer heeft weliswaar vanuit een andere invalshoek eveneens belang bij een voortvarende deugdelijke vervolgingsbeslissing; als deze inhoudt dat geen opsporing of vervolging wordt ingesteld, moet hij daartegen kunnen opkomen.

De beslissingen omtrent *verdere* vervolging, waarover in het huidige wetboek op verschillende plaatsen wordt gesproken, passen na de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek niet meer in deze systematiek. De term kennisgeving van (niet) verdere vervolging zoals deze in het huidige wetboek nog voorkomt, komt niet meer voor in het nieuwe wetboek. Met een beslissing over niet-vervolging of voorwaardelijke vervolging dan wel een beslissing om wel te vervolgen is voor de verdachte duidelijk welke betekenis de officier van justitie aan de resultaten van het opsporingsonderzoek toekent.

Op inactiviteit van de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing of gebrek aan voortgang in het opsporingsonderzoek kan door de verdediging worden gereageerd met een verzoek aan de rechter-commissaris om de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen of een voordracht te doen tot verklaring dat de zaak is geëindigd door de rechtbank. Deze mogelijkheden worden gehandhaafd.

De herziening van het vooronderzoek in Boek 2 met de verduidelijking van de positie van de officier van justitie en van de rechter-commissaris, alsmede het wegvallen van het gerechtelijk vooronderzoek en de kennisgeving van (niet) verdere vervolging, hebben gevolgen voor de regeling van de beëindiging van de zaak en de buitenvervolginstelling van de verdachte. Tegen deze achtergrond zijn er voor wat betreft de rechtspositie van de verdachte verbeterpunten. Het bestaande stelsel van wettelijke waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing is in het geldend recht niet altijd evenwichtig. Zo krijgt de ene verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging wanneer een vervolging niet wordt doorgezet, terwijl de andere verdachte in een vergelijkbare situatie een (informele) sepotmededeling krijgt of helemaal niets meer van de zaak hoort. Daarmee werkt de huidige regelgeving niet te rechtvaardigen verschillen in de hand omdat deze in belangrijke mate kunnen doorwerken in de rechtspositie van de verdachte. De kennisgeving van niet verdere vervolging biedt naar geldend recht namelijk meer rechtsbescherming dan de (informele) sepotmededeling, terwijl de verdachte die niets meer van de zaak hoort zelf stappen moet ondernemen om te weten waar hij aan toe is en een aanzienlijk slechtere rechtspositie heeft. Lang niet altijd zijn er goede gronden voor de verschillen in rechtspositie die zo ontstaan. Voorstel is om aan dit bezwaar tegemoet te komen. Vanuit de wetenschap is vanuit verschillende kanten hierop aangedrongen vanwege geconstateerde onevenwichtigheden in de regelgeving (zie o.a. M.J. Borgers, 'Het vervolgingsbegrip anno 2013', DD 2013/3, blz. 210-228, met literatuurverwijzingen). In de voorstellen wordt aangesloten bij een aantal voorstellen die op dit punt zijn gedaan in het kader van het project Strafvordering 2001, waarbij uitgangspunten zijn geformuleerd voor een herijking van het Wetboek van Strafvordering

(zie *Het vooronderzoek in strafzaken*, blz. 387-496, en *Afronding en verantwoording*, blz. 189-242).

Verder wordt zoveel mogelijk uitvoering gegeven aan de voornemens die zijn aangekondigd in de contourennota. Waar uiteindelijk een andere keuze is gemaakt, zal daarop gemotiveerd worden ingegaan.

## **2 Algemene toelichting op de hoofdstukken**

In de contourennota is aangekondigd dat in Boek 3 de verschillende beslissingen over de afdoening van een zaak worden samengevoegd. Dat is in de navolgende hoofdstukken vormgegeven.

### **2.1 Hoofdstuk 1: De beslissing tot vervolging en het afzien van vervolging**

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- 1) de beslissing tot vervolging (paragraaf 2.1.1);
- 2) de beslissing tot niet-vervolging (paragraaf 2.1.2);
- 3) de beëindiging van de zaak (paragraaf 2.1.3);
- 4) het vervallen van de mogelijkheden voor schorsing der vervolging (paragraaf 2.1.4);
- 5) het vervallen van de artikelen 13 en 13a (paragraaf 2.1.5).

#### **2.1.1 De beslissing tot vervolging**

In de toelichting op hoofdstuk 3 van Boek 1 is ervan uitgegaan dat de ontwikkeling die eindigde met het schrappen van het gerechtelijk vooronderzoek en de nieuwe verhouding tussen opsporingsonderzoek en berechting, ertoe noopten de samenhang tussen de fasen van de opsporing en vervolging nader te bezien. Volgens de jurisprudentie is het begin van de vervolging niet duidelijk op één tijdstip te fixeren; nu wordt veelal aangenomen dat met de vervolging is begonnen als de verdachte weet heeft van ingrijpende bevoegdheden die in zijn strafzaak zijn of worden toegepast of wanneer in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis tegen hem is bevolen. Dat vloeit ook voort uit het materiële criterium uit de EHRM-jurisprudentie dat sprake is van vervolging als de verdachte uit enige daad van het openbaar ministerie heeft kunnen afleiden dat het ernstige voornemen bestaat om tegen hem een vervolging in te stellen, is voor de praktijk niet goed bruikbaar (noch voor de opsporing noch voor de verdachte). Het tijdstip van het begin van de vervolging is vooral van belang voor de rechtspositie en de rechtsbescherming van de verdachte. Duidelijk moet zijn vanaf welk moment op welke rechten hij aanspraak kan maken en vanaf welk tijdstip hij zich met onderzoekswensen tot een rechter-commissaris kan wenden. Een tweede belang is dat hij zo snel mogelijk zal willen weten of het opsporingsonderzoek in vervolging zal resulteren. Datzelfde belang heeft het slachtoffer dat bovendien moet weten waar hij met zijn vordering tot schadevergoeding terecht kan.

In artikel 3.1.1 is vastgelegd wat in de bestaande systematiek van het huidige wetboek al besloten ligt. De officier van justitie moet zich bij het nemen van de vervolgingsbeslissing baseren op de resultaten van het opsporingsonderzoek. Een volledig onderzoek behoort in het algemeen zo veel mogelijk een verklaring van de verdachte in het kader van het politieverhoor te bevatten. Dat is in het bijzonder van belang bij vervolging wegens misdrijf.

In Boek 2 is het kader waarbinnen het opsporingsonderzoek moet worden verricht aanzienlijk verduidelijkt; datzelfde geldt voor de positie van de rechter-commissaris. Weliswaar is de officier van justitie de onbetwiste leider van het opsporingsonderzoek, maar dat betekent niet dat hij zelfstandig kan beslissen over alle beschikbare opsporingsbevoegdheden; voor de toepassing van sommige ingrijpende bevoegdheden heeft hij een machtiging van de rechter-commissaris nodig. Van de zijde van de verdediging zullen verzoeken om aanvullend onderzoek in de praktijk veelal eerst aan de officier van justitie kunnen worden gedaan, maar de verdachte kan zich ook rechtstreeks tot de rechter-commissaris wenden. Het aspect van het toekennen van rechtsbescherming is nu losgekoppeld van de vraag wanneer de vervolging is aangevangen omdat die rechtsbescherming reeds in een eerdere fase, namelijk bij en na het eerste politieverhoor, wordt toegekend.

Door de verbetering van de afbakening van het opsporingsonderzoek en vooral de verbetering van de positie van de verdachte bij het voor hem kenbare begin van het opsporingsonderzoek, wordt het mogelijk het element van de rechtsbescherming te koppelen aan de rechtspositie van de verdachte. Zodra de verdachte wordt aangehouden voor een politieverhoor op het politiebureau dan wel een uitnodiging ontvangt voor een politieverhoor, is het hem duidelijk dat hij als verdachte van een bepaald strafbaar feit is aangemerkt. Ten behoeve van dat verhoor kan hij zich in de daarvoor in de wet aangegeven gevallen laten bijstaan door een raadsman en zich voorafgaand aan het verhoor op zijn procespositie beraden. Hij heeft voorts recht op bijstand van een tolk, zowel in zijn contacten met de verhorende ambtenaren als met zijn raadsman. Dit is een duidelijk punt waarop voor de verdachte het voor hem kenbare begin van het opsporingsonderzoek wordt gemarkeerd en waarbij hij ook opmerkzaam wordt gemaakt op de rechten die hem vanaf dat moment toekomen. Een belangrijke reden waarom in het verleden van belang was eerder te spreken van "vervolgning" was dat de verdachte vanaf dat punt aanspraak kon maken op meer rechtsbescherming. Dit had wel tot gevolg dat de fasen van opsporing en vervolging konden samenlopen. In de toelichting op Boek 1 (hoofdstuk 3) is uiteengezet waarom het wenselijk is deze samenloop zo veel mogelijk te vermijden.

Aandacht verdient in het bijzonder de positie van de verdachte die in voorlopige hechtenis verblijft. Naarmate het opsporingsonderzoek in de tijd vordert en verschillende bevoegdheden tegen hem worden uitgeoefend, krijgt de verdachte steeds meer concrete informatie over de loop van de strafzaak tegen hem, te beginnen met de kennisneming van de door hem bij de politie afgelegde verklaring. Over de inhoud van het proces-verbaal waarbij die verklaring wordt vastgelegd, kan hij zich bij het opmaken daarvan uitlaten. Hij zal in de loop van het opsporingsonderzoek meer informatie moeten verkrijgen over de grondslag van zijn vrijheidsbeneming en over de inhoud van zijn zaak. Deze zal nog betrekkelijk summier zijn bij het bevel tot inverzekeringstelling, maar aanzienlijk uitgebreider bij het bevel tot verlenging van de gevangenhouding.

In het wetsvoorstel voor Boek 2 is een bepaling opgenomen die de officier van justitie verplicht zowel de voorlopig gehechte verdachte als de rechter-commissaris uiterlijk zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden nadat de gevangenhouding is bevolen, te informeren over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek. Hij overlegt daarbij een tenlastelegging of een omschrijving van de feiten waarop het opsporingsonderzoek betrekking heeft en een aanduiding wanneer de zaak naar verwachting ter berechting zal worden aangebracht (artikel 2.10.5.1). De officier van justitie stelt de verdachte op dat moment in staat dan van de beschikbare processtukken kennis te nemen voor zover dat nog niet is gebeurd.

In de nieuwe regeling in Boek 2 (en Boek 4) is rekening gehouden met de mogelijkheid dat het onderzoek naar bepaalde strafbare feiten zo omvangrijk is dat het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond, terwijl volgens de daarvoor nu geldende termijnen de zaak op de terechtzitting moet worden behandeld. Beoogd is het aantal pro-formazittingen sterk terug te dringen, opdat in het merendeel van de gevallen het opsporingsonderzoek is voltooid, waarna de vervolgingsbeslissing op de resultaten daarvan kan worden gebaseerd.

Benadrukt dient te worden dat uitgangspunt is dat de vervolgingsbeslissing wordt gebaseerd op de resultaten van het voltooide opsporingsonderzoek. Indien dat bij uitzondering niet mogelijk blijkt in verband met de grootte van het opsporingsonderzoek, is niettemin al in een eerder stadium voor de verdachte kenbaar dat de officier van justitie de intentie heeft om hem voor een of meer bepaalde strafbare feiten te doen berechten. Dat het gaat om een serieuze intentie zal blijken uit de vorderingen tot bewaring en gevangenhouding. Deze vergen immers tijdens de loop van het onderzoek nadere onderbouwing om de voorlopige hechtenis verantwoord te kunnen laten voortduren. Ook voordat de vervolgingsbeslissing daadwerkelijk is genomen, kan de verdachte daarmee rekening houden met het bepalen van zijn proceshouding.

Eigen aan het wettelijk systeem is dat de verdachte die in voorlopige hechtenis verblijft zelf mogelijkheden heeft om zich tegen het voortduren van zijn vrijheidsbeneming te verzetten, en in dat kader kan hij uiteraard ook aan de orde stellen wat de voortgang is in het opsporingsonderzoek, wanneer het wordt afgerond en op welke termijn de definitieve vervolgingsbeslissing (die veelal een procesinleiding zal inhouden) is te verwachten. Ook de

rechtbank (raadkamer) zal deze informatie nodig hebben bij de beoordeling van hetzij de vordering tot (verlenging van de) gevangenhouding dan wel een verzoek tot opheffing van de voorlopige hechtenis. Niettemin blijft het systematisch zo dat weliswaar hoogstwaarschijnlijk is dat tegen een verdachte die in voorlopige hechtenis verblijft een vervolging zal worden ingesteld, maar dat de definitieve vervolgingsbeslissing pas aan het eind van het opsporingsonderzoek wordt genomen.

In zeer uitzonderlijke gevallen (in een laat stadium komt een nieuwe "juiste" verdachte in beeld, de afgelegde bekentenis is vals of een medeverdachte legt een bekende ontlastende verklaring af) zal ook na toepassing van voorlopige hechtenis tot niet-vervolging kunnen worden besloten. De officier van justitie blijft onverminderd bevoegd om ook in zaken waarin voorlopige hechtenis is bevolen of andere ingrijpende bevoegdheden zijn toegepast, een sepotbeslissing te nemen. De rechtspositie van de verdachte dient mede te worden bepaald aan de hand van de rechten die hij nodig heeft om zijn verdediging in het opsporingsonderzoek op behoorlijke wijze te kunnen voeren, mede gelet op de consequenties voor een behandeling op de terechtzitting. Vervolging kan dan – in relatie tot het opsporingsonderzoek – worden teruggebracht tot het nemen van een beslissing over de voortzetting en de afdoening van de zaak op een bepaald tijdstip wanneer het opsporingsonderzoek daartoe voldoende informatie heeft opgeleverd. In het overgrote merendeel van de zaken zal het opsporingsonderzoek zijn afgerond; de nieuwe wettelijke regeling is erop gericht te voorkomen dat nader onderzoek waarvan de noodzaak al eerder had kunnen blijken, ook daadwerkelijk en tijdig wordt verricht. Als de noodzaak daarvan pas tijdens het onderzoek op de zitting aan de orde wordt gesteld en blijkt, is er sprake van een vermijdbare aanhouding. Bovendien is beoogd te verzekeren dat voor het nemen van de vervolgingsbeslissing zoveel mogelijk het politieverhoor van de verdachte beschikbaar is.

In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op de beperkte categorie van verdachten die tijdens het opsporingsonderzoek niet door de politie zijn verhoord en die daar wel om hebben verzocht.

#### *Samenhang opsporing, vervolgingsbeslissing en berechting*

In artikel 3.1.1 wordt benadrukt dat de vervolgingsbeslissing wordt genomen op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek. In dat onderzoek worden verschillende bevoegdheden toegepast; naar de mate van ingrijpendheid op bevel van de officier van justitie, op vordering van de officier van justitie met machtiging van de rechter-commissaris of ambtshalve door de rechter-commissaris. De officier van justitie leidt het opsporingsonderzoek en beslist over de vervolging. De rechter-commissaris kan op verzoek van de verdachte de voortgang van het opsporingsonderzoek beoordelen (artikel 2.10.5.4). De rechter-commissaris kan in uitzonderlijke gevallen de raadkamer verzoeken de zaak te beëindigen. De rechtbank is bevoegd tot buitenvervolginstelling van de verdachte na een bezwaarschrift tegen de procesinleiding als er sprake is van lichtvaardige vervolging. Het gerechtshof kan naar aanleiding van een gegronde klacht over het achterwege blijven van vervolging, een bevel tot opsporing of vervolging geven. Een verdachte die een kennisgeving van niet-vervolging heeft ontvangen, mag ervan uitgaan, net zoals een verdachte die door de rechter buiten vervolging is gesteld, dat de zaak tegen hem is geëindigd. Niettemin moet er ruimte zijn voor heropening van het opsporingsonderzoek, indien blijkt van nieuwe gegevens op grond waarvan alsnog met succes een vervolging zou kunnen worden ingesteld. Deze heropening dient evenwel niet lichtvaardig te kunnen plaatsvinden, omdat wordt teruggekomen op een gedane mededeling dat er geen of onvoldoende reden is voor het instellen van vervolging. Daarom wordt voorgesteld ook na een kennisgeving van niet-vervolging te verlangen dat de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie het gewicht van de nieuwe bezwaren beoordeelt met het oog op verdere opsporing. Indien de vervolgingsbeslissing door een rechter is beoordeeld met als resultaat de verklaring: beëindiging van de zaak of een buitenvervolginstelling door de rechtbank, kan het opsporingsonderzoek volgens geldend recht niet worden heropend voordat de officier van justitie daartoe door de rechter-commissaris is gemachtigd. In het verlengde daarvan ligt dat na het afwijzen van een beklag wegens niet vervolgen van een verdachte door het gerechtshof niet zonder meer het opsporingsonderzoek tegen die verdachte kan worden hervat. Dat neemt niet weg dat op grond van andere aanwijzingen opnieuw onderzoek kan worden gedaan ter opheldering van het strafbaar feit.

In de huidige bepaling van artikel 255, derde en vierde lid, ligt impliciet besloten dat er opsporingsonderzoek mag worden gedaan naar de nieuwe bezwaren teneinde te kunnen beslissen of er alsnog een dagvaarding tegen de verdachte kan worden uitgebracht. Er is geen aanleiding deze bepalingen zo strikt op te vatten dat iedere nieuwe informatie die tot nieuwe bezwaren zou kunnen leiden direct aan de rechter-commissaris moet worden voorgelegd. Sterker nog, het ligt in de rede dat een nieuwe getuigenverklaring eerst wordt bekeken op consistentie en deugdelijkheid, voordat aan de rechter-commissaris wordt verzocht om heropening van het opsporingsonderzoek op grond van nieuwe bezwaren. Ook in de voorgestelde regeling geldt dat bij het bekend worden van gegevens die als een nieuw bezwaar zouden kunnen gelden, een beperkt onderzoek naar de deugdelijkheid daarvan mag worden gedaan. Zo kan worden nagegaan of de afgelegde nieuwe getuigenverklaring plausibel is, of de verklaring afkomstig is van een verward persoon, of er DNA-sporen op een aangetroffen voorwerp aanwezig zijn en of dit enig verband houdt met het gepleegde strafbaar feit. Voor verdergaand opsporingsonderzoek dat zich richt op vervolging van de gewezen verdachte moet evenwel op vordering van de officier van justitie een machtiging worden gegeven. Opsporingsonderzoek dat is gericht op de opheldering van het strafbaar feit (maar niet tegen de gewezen verdachte) kan worden voortgezet.

De strekking van de buitenvervolginstelling is dat daarmee de eerdere opsporing is opgehouden en dat daarna niet actief naar nieuwe bezwaren tegen de gewezen verdachte mag worden gezocht zonder daartoe verleende machtiging. Voorgesteld wordt deze consequentie nu ook te verbinden aan het doen van de kennisgeving van niet-vervolgning.

#### *Vervolgingsbeslissing en berechting*

De vervolging strekt er van oudsher toe een uitvoerbare rechterlijke beslissing over de bewijsbaarheid van het feit en de strafbaarheid van de verdachte te verkrijgen. Na de invoering van de strafbeschikking weegt bij de beslissing om een zaak voor berechting in aanmerking te brengen zwaar dat de rechter over een uitgebreider sanctiearsenaal kan beschikken, in het bijzonder dat hij vrijheidsbeneming kan opleggen. Een andere reden om het oordeel van de rechter in te roepen is dat bij twijfel over de strafbaarheid van het feit of die van de verdachte een onafhankelijk oordeel van de rechter is aangewezen.

In het nieuwe wetboek ligt de nadruk op het voltooien van een opsporingsonderzoek, waarvan de resultaten door de officier van justitie en de rechter kunnen worden gewaardeerd en waaraan de verdediging al in een vroeg stadium heeft kunnen bijdragen. Gekozen is voor het handhaven van het bestaande karakter van het onderzoek op de terechtzitting, waarbij de rechter die aanvullend onderzoek noodzakelijk acht, daartoe uiteraard de bevoegdheid en gelegenheid heeft. Het uitgangspunt blijft evenzeer dat de zittingsrechter de omvang van het onderzoek op de terechtzitting bepaalt in verband met de beslissingen die van hem in het kader van de berechting over de zaak worden verlangd. Dat laat onverlet dat de officier van justitie na het nemen van zijn vervolgingsbeslissing in beginsel de resultaten van een volledig opsporingsonderzoek aan de rechter dient voor te leggen.

In de voorgestelde regeling van Boek 2 (artikel 2.5.4.3.3.2) krijgt hij indien de omvang van het onderzoek dat noodzakelijk maakt daartoe meer tijd – maximaal 365 dagen – dan in het geldend recht. In die uitzonderingsgevallen (zeer complexe zaken) zal het opsporingsonderzoek niet tijdig zijn afgerond, waardoor in een beperkter aantal gevallen dan nu de procesinleiding moet worden ingediend en een pro-formazitting zal plaatsvinden. De berechting is dan al feitelijk begonnen voordat het opsporingsonderzoek in de zaak geheel is afgerond. De resultaten van het nog lopende opsporingsonderzoek zullen tijdens het opsporingsonderzoek kunnen worden ingebracht, opdat de verdediging en de overige procesdeelnemers waar mogelijk daarover hun opvatting kenbaar kunnen maken. Zij zullen voorts kunnen dienen om in het requisitoir een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de beantwoording van de vragen van de huidige artikelen 348 en 350 zoals deze in de visie van de officier van justitie behoren te luiden.

De officier van justitie kan de procesinleiding intrekken (huidig artikel 266) tot aan de aanvang van de terechtzitting. Hij moet dan wel meteen medelen dat hij alsnog van vervolging afziet (kennisgeving van niet-vervolgning verstrekken) of aankondigen dat hij alsnog een strafbeschikking



zal uitvaardigen. In dit boek is in verband daarmee geregeld dat, indien hij verzuimt dit te doen, de verdachte bij de rechtbank waarvoor de zaak werd vervolgd kan verzoeken te verklaren dat de zaak is geëindigd (de huidige artikel 36-procedure, nu artikel 3.1.6, tweede lid).

Na het begin van het onderzoek op de terechtzitting kan de officier van justitie de procesinleiding niet meer intrekken en afzien van een rechterlijke beslissing. Als de zaak aan de rechtbank is voorgelegd, heeft de verdachte er belang bij dat er ook een rechterlijke uitspraak in zijn zaak komt. Ook slachtoffers, spreekgerechtigden, getuigen en andere belanghebbenden kunnen eigen belangen hebben bij een behandeling op de openbare terechtzitting.

In artikel 3.8 is ter uitvoering van de uiteenzetting opgenomen in Boek 4 en de daarbij gevoegde bijlage nieuw opgenomen een regeling voor de reactie van de rechter die wordt geconfronteerd met zodanige verzuimen van het openbaar ministerie dat het recht tot strafvordering in het geding is. Voor een uitgebreide toelichting op dit voorstel wordt in dit stadium verwezen naar de desbetreffende beschouwing in Boek 4 waar het gaat om de bredere context van processuele sancties en de vervanging van het huidige artikel 359a.

#### *Inhoud van de vervolgingsbeslissing*

De wettelijke regeling in het Wetboek van Strafvordering voor 1926 ging ervan uit dat opsporing plaatsvond onder directe leiding van de officier van justitie, waarbij deze al snel moest plaatsmaken voor de rechter-commissaris die eveneens zeggenschap had over de vervolgingsbeslissing. Voordat een zaak voor berechting in aanmerking kwam, moest door de raadkamer op voordracht van de rechter-commissaris rechtsingang worden verleend. Uitgangspunt was voorts dat in de meeste zaken waarin een misdrijf was geconstateerd, in beginsel vervolging werd ingesteld.

Deze uitgangspunten passen al geruime tijd niet meer bij de feitelijke stand van zaken. Politie en openbaar ministerie worden geconfronteerd met grote aantallen strafbare feiten, waarin een aanzienlijke toename is te zien in het aantal strafbaarstellingen (economische en verkeerscriminaliteit) en in de complexiteit en zwaarte van de op te sporen feiten (omvang van de zogenaamde ondermijnende criminaliteit). Onmiskenbaar is dat moet worden opgetreden vanuit een – nog steeds groeiend – handhavingstekort. Het algemene geloof in en de verwachtingen van de afschrikwekkende en corrigerende werking van het strafrecht zijn onverminderd groot. Voorts moet strafrechtelijke handhaving worden afgestemd met andere organen die eveneens met handhaving zijn belast. Ten slotte is in een aantal gevallen de vraag prangender geworden of strafrechtelijk optreden direct gewenst is, zoals in het geval van jeugdigen of van verwarde personen die zo'n ernstige psychische aandoening hebben dat zij primair binnen de Geestelijke Gezondheidszorg moeten worden opgevangen.

De aanspraken van politiek en publiek op effectief strafrechtelijk optreden zijn toegenomen. Dat noopt tot het voeren van beleid: het maken van een verantwoorde selectie van feiten waarin *wel* wordt vervolgd en ook van feiten waarin *geen* onderzoek wordt gedaan of vervolging ingesteld. De beleidsvrijheid van het openbaar ministerie wordt ingelezen in het huidige artikel 167: het opportuniteitsbeginsel. Over de wijze waarop het opportuniteitsbeginsel in de praktijk diende te worden gehanteerd bevat het wetboek geen regels, ook omdat van oudsher de nadruk ligt op de zaken die wel voor berechting in aanmerking worden gebracht. Zeker is dat het opportuniteitsbeginsel in de loop der jaren een omvang en betekenis heeft gekregen die de wetgever in 1926 niet had voorzien. Over de dilemma's die bij de afweging van de verschillende soorten criminaliteit en de inzet van de schaarse opsporings- en vervolgingscapaciteit aanwezig zijn (bijvoorbeeld verdringingsmechanismen, indien intensivering van bijvoorbeeld verkeershandhaving leidt tot minder geld voor de vervolging van grote strafzaken) worden wisselende afwegingen gemaakt. Andersom lopen kleine en veelvoorkomende criminaliteit altijd het gevaar in de opsporing en vervolging te moeten wijken voor grote en meeslepende zaken (zie R. Otte, De positionering van het Openbaar Ministerie, deel 2. Krijgsgeschiedenis en de oorlog om schaarste, Ivoren toga, Archieven/4286 en R. Otte, De ontwikkeling en positionering van het Openbaar Ministerie, *ibid.* 4377. Zie ook Corstens/Borgers, 8e druk, p. 227-231). Ook grote ingrepen in het politiebestedel, zoals de vorming van de nationale politie, hebben hun weerslag gehad op de beschikbare politiecapaciteit voor de opsporing.

Van oudsher behoefde de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie geen afzonderlijke rechterlijke beoordeling (behoudens het beklag over niet-vervolging en het bezwaar tegen de dagvaarding wegens lichtvaardige vervolging). Met de opkomst en erkenning van slachtofferbelangen is echter een grotere vraag naar strafrechtelijke handhaving ontstaan, waarbij steeds meer wordt voorondersteld dat slachtoffers recht hebben op strafrechtelijk onderzoek en berechting van de verdachte. De invoering van de strafbeschikking heeft er evenwel toe geleid dat een aanzienlijk deel van de zaken niet voor rechterlijke beoordeling in aanmerking worden gebracht. Tegen het uitvoeren van een strafbeschikking kan de rechtstreeks belanghebbende zich op de voet van het huidige artikel 12k beklagen; van deze mogelijkheid wordt op zeer beperkte schaal gebruik gemaakt.

In de Aanwijzing opsporing heeft het College van procureurs-generaal een beleidskader gegeven voor het stellen van prioriteiten in de opsporing opdat de politie de opsporingscapaciteit kan richten op de zaken die het openbaar ministerie belangrijk en minder belangrijk acht (Stcrt. 2013, 35757). De wetgever van 1926 zag geen plaats voor het politiesepot; dit is onlangs wel in het wetboek opgenomen (artikel 152, tweede lid; artikel 2.1.4.1). In de Aanwijzing worden verschillende zaakstromen onderscheiden: (a) veel voorkomende criminaliteit (lichtere misdrijven), (b) zogenaemde "high impactcriminaliteit", zoals zwaardere mishandeling, woninginbraken, overvallen en (c) ondermijnende criminaliteit (ernstige misdrijven veelal begaan door criminele organisaties). Bij deze zaakstromen zijn verschillende niveaus van inzet en intensiteit van bemoeienis van het openbaar ministerie aangegeven, waarin in afstemming met en onder gezag van het openbaar ministerie wordt overgegaan tot een opsporingsonderzoek. De politie heeft – met inachtneming van het kader van de aanwijzing en gemaakte afspraken in het driehoeksoverleg – evenwel een grote beleidsvrijheid bij het bepalen van de zaken waarin al dan niet een opsporingsonderzoek wordt gestart. Bovendien wijst Knigge er terecht op dat de vooronderstelling dat een vervolgingsbeslissing wordt genomen door een lid van het openbaar ministerie in de meeste gevallen niet juist is (zie G. Knigge, 'Van vervolging en willekeur', RM Themis 2016, blz. 225-226). Deze is vaak het resultaat van een bureaucratisch proces. Bij gebreke van vervolgingscriteria wordt gekeken naar de lijst van sepotgronden. Het zijn de ambtenaren aan wie op grond van artikel 126 Wet RO bepaalde bevoegdheden zijn gemandateerd: parketsecretarissen en administratief-juridische medewerkers in lichtere zaken nemen doorgaans – weliswaar onder formele verantwoordelijkheid van de (hoofd)officier van justitie – de vervolgingsbeslissing. De vraag of er wel een vervolgingsbelang is en hoe dat belang moet worden afgewogen tegen andere belangen, doet zich vooral in lichtere strafzaken voor.

Het is daarom nu – meer dan vroeger – zaak dat kan worden verantwoord wat wel en wat niet wordt vervolgd. Tegen deze achtergrond zijn na het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2012 over onverklaarbare uitstroom (Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2) algemene verklaringen als capaciteitsgebrek, hoge aantallen kale beleidssepots en technische sepots wegens ondeugdelijke processen-verbaal, niet meer toereikend. Deze tendens wordt nog versterkt door de publicatie van het rapport *Beschikt en gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad uit 2014 over de praktijk en de uitvoering bij het opleggen van strafbeschikkingen door het openbaar ministerie (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 225) en het vervolg daarop (*Wordt vervolgd*), waarin de maatregelen van het College van procureurs-generaal in antwoord op de aanbevelingen uit het eerdere rapport worden besproken. Deze rapporten zijn op 29 mei 2017 door de procureur-generaal bij de Hoge Raad aangeboden aan de Minister van Veiligheid en Justitie. In het kader van het project *Herijking Opsporing* en de daaropvolgende inspanningen wordt getracht betere resultaten ten aanzien van de coördinatie van activiteiten van de politie en het openbaar ministerie tot stand te brengen.

Voorlopige conclusie kan zijn dat de vervolgingsbeslissing nu aanzienlijk gecompliceerder is dan deze was ten tijde van de invoering van dit wetboek. Dat maakt dat er nu van het openbaar ministerie ook meer afweging en verantwoording achteraf van de genomen beslissing nodig is. Dit kan haaks staan op het streven eenvoudige zaken op een lager niveau af te doen, waarmee ook de verantwoording van die beslissing minder inzichtelijk en voor de belanghebbende of het slachtoffer

minder aanvaardbaar wordt. Dat brengt ook een stijging mee in het aantal klachten over het niet vervolgen van strafbare feiten die door het gerechtshof moet worden behandeld.

Op de vraag of de inhoud van de vervolgingsbeslissing in het kader van de beklagprocedure over niet vervolging vol dan wel marginaal getoetst dient te worden, wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting (artikel 3.2.10).

## **2.1.2 De beslissing tot niet-vervolging**

### *Kennisgeving van de beslissing*

In dit boek is relevant wanneer tijdens het opsporingsonderzoek voor de officier van justitie een verplichting ontstaat om de verdachte te informeren dat hij als verdachte is aangemerkt en dat hij uit dien hoofde aanspraak kan maken op de hem toekomende rechten. Van de inhoud van die rechten wordt hem op grond van artikel 1.4.1.6 bij staandhouding of aanhouding ook mededeling gedaan. Voorstel is dat in aansluiting daarop de verdachte na afloop van het eerste politieverhoor of toepassing van een vergelijkbare ingrijpende opsporingsbevoegdheid aanspraak kan maken op een afloopbericht als wordt besloten niet tot vervolging over te gaan. Hiermee wordt aangesloten bij bestaand beleid, dat is neergelegd in de Aanwijzing gebruik sepotgronden van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2014, 23614). In dit boek ligt de nadruk op het karakter van de vervolgingsbeslissing en de mogelijkheden om daarin een wijziging aan te brengen. Het betreft dan de mogelijkheden voor de verdachte om zich tegen lichtvaardige vervolging te verzetten en de mogelijkheden voor het slachtoffer en de belanghebbende om te bewerkstelligen dat vervolging alsnog wordt ingesteld. Ten slotte komt aan de orde in welke gevallen het openbaar ministerie op een genomen sepotbeslissing kan terugkomen. Het voorgaande laat onverlet dat niet alle verdachten die op enig moment in een opsporingsonderzoek als zodanig zijn aangemerkt, recht hebben op een afloopbericht. Verdachten behoeven bovendien niet in alle gevallen weet te hebben van een opsporingsonderzoek waarin bevoegdheden zijn toegepast waarvan geen of pas in een later stadium mededeling behoeft te worden gedaan. Zij kunnen in dit stadium van het opsporingsonderzoek nog niet beducht zijn voor het instellen van een vervolging. Pas als zij als verdachte worden verhoord, heeft dat daadwerkelijk gevolgen voor hun rechtspositie. In andere gevallen waarin een verdachte bekend wordt gemaakt met het begin van een opsporingsonderzoek, waarin hij als verdachte is aangemerkt (bijvoorbeeld door een uitnodiging om als verdachte op het politiebureau te worden gehoord of na het uitvoeren van een doorzoeking in een woning, waarbij de bewoner wordt meegedeeld dat hij wordt verdacht van een strafbaar feit), ligt het voor de hand dat hij bij het ontbreken van verdere informatie zelf informeert naar de voortgang. Als de verdachte niet verschijnt na een eerste uitnodiging voor verhoor, is niet aannemelijk dat het opsporingsonderzoek daarmee ophoudt. Ook in dat geval kan van de verdachte worden verwacht dat hij zelf actie onderneemt indien hij informatie wil over de gang van het opsporingsonderzoek. Als een persoon vermoedt dat hij als verdachte is aangemerkt, kan hij daarover uitsluitel vragen aan de politie of de officier van justitie. Voorstelbaar is echter dat dat vanwege het belang van het onderzoek daarover niet meteen mededeling kan worden gedaan. In de aard van de tegen een persoon toe te passen bevoegdheden en de stand van het onderzoek ligt besloten wanneer daarvan mededeling wordt gedaan, nog los van de omstandigheid of toepassing van de bevoegdheid voor de betrokkene direct kenbaar is (inbeslagneming of fouillering).

De vraag is opgeworpen of de verdachte buiten het moment van het eerste politieverhoor recht heeft op het ontvangen van een afloopbericht over de vervolgingsbeslissing. Geopperd is ook dat de verdachte die op het politiebureau voor verhoor wordt uitgenodigd en daaraan geen gevolg geeft en de verdachte die via de rechter-commissaris een bericht heeft ontvangen dat buiten zijn aanwezigheid een doorzoeking heeft plaatsgevonden in het kader van een onderzoek naar een strafbaar feit waarvan hij wordt verdacht, voor een afloopbericht in aanmerking zouden komen. Elke verdachte die van een bevoegde autoriteit een bericht ontvangt waaruit blijkt dat hij als verdachte is aangemerkt, zou dan een afloopbericht moeten krijgen. Daarvoor is niet gekozen. De verdachte die geen gehoor geeft aan een uitnodiging voor verhoor zal in de regel vervolgens worden aangehouden en alsnog verhoord. De verdachte die van de rechter-commissaris verneemt

dat onderzoek wordt gedaan in een zaak waarin hij als verdachte wordt aangemerkt en daarover verder niets verneemt, kan zich tot de officier van justitie wenden voor nadere informatie hoe het met zijn strafzaak is gesteld. Hij kan zich te gelegener tijd ook tot de rechter-commissaris wenden met de vraag om de voortgang in het opsporingsonderzoek te beoordelen met het oog op beëindiging van de zaak.

Voor de verdachte die na zijn politieverhoor op vrije voeten verblijft, is het ook mogelijk dat hij bij de officier van justitie informeert naar de voortgang in zijn zaak. Hij heeft recht op kennisneming van de processtukken die in zijn zaak geproduceerd zijn, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. Voor eventuele onderzoekswensen kan hij zich tot de officier van justitie wenden, maar ook rechtstreeks tot de rechter-commissaris. Volgens geldend recht kan de verdachte over het gebrek aan of afwezigheid van voortgang in het onderzoek klagen bij de rechter-commissaris. In het uitzonderlijke geval dat de officier van justitie voor de duur van het opsporingsonderzoek of de vertraging daarin geen plausibele verklaring kan geven noch uitzicht kan bieden op de afronding van dat onderzoek, kan de raadkamer op voordracht van de rechter-commissaris de beëindiging van de zaak bevelen (artikel 2.10.5.4). Tegen de weigering van de rechter-commissaris om de zaak aan de rechtbank voor beëindiging voor te dragen kan de verdachte beroep instellen bij de raadkamer, zoals hierna onder paragraaf 2.1.3 zal worden toegelicht.

#### *Motivering van de beslissing tot niet-vervolgning*

Voor het toezenden van de beslissing tot niet-vervolgning is nodig dat deze is gemotiveerd. Volgens de Aanwijzing gebruik sepotgronden moet de officier van justitie de verdachte en de belanghebbenden in kennis stellen van de beslissing en de sepotgrond(en). Vooral in het kader van de berichtgeving aan het slachtoffer is onderkend dat dergelijke mededelingen nu vaak weinig verhelderend zijn voor het begrip van de beslissing en daarom soms inspireren tot het doen van een beklag wegens niet-vervolgning, dat achterwege was gebleven als de achtergrond van de beslissing duidelijker was geweest. Een betere uitleg van de beslissing kan bijdragen tot een beter begrip en acceptatie van de beslissing. Van de zijde van het openbaar ministerie is vernomen dat gewerkt wordt aan een project voor de verbetering van brieven aan de burger. De laatste regel van de brief aan het slachtoffer houdt standaard in dat tegen deze beslissing beklag kan worden gedaan bij het gerechtshof op grond van het huidige artikel 12. Daarmee kunnen verwachtingen worden gewekt die in de beklagprocedure niet kunnen worden gehonoreerd. Een betere uitleg van de beslissing tot niet-vervolgning kan ook voorkomen dat een procedure wordt gestart die voor de klager als een nieuwe teleurstelling wordt ervaren. Uit de onderzoeken van de Universiteit Utrecht en het openbaar ministerie over de praktijk van de beklagprocedure blijkt dat belanghebbenden veel waarde hechten aan procedurele rechtvaardigheid. In paragraaf 2.2 wordt op de betekenis van deze onderzoeken nader ingegaan. De overheid dient zich in ieder geval zo veel mogelijk in te spannen om de burger behoorlijk te bejegenen, maar dat betekent niet dat zij die burger in alle opzichten altijd tevreden kan stellen.

#### *Rechtsgevolgen van een kennisgeving van niet-vervolgning*

Hierna wordt toegelicht op welke wijze is uitgewerkt dat de rechtsgevolgen van het doen van een kennisgeving van niet-vervolgning gelijk worden gesteld aan die van een buitenvervolginstelling.

#### *Geldend recht*

Het huidige artikel 255, eerste lid, regelt dat de verdachte die een kennisgeving van niet verdere vervolging heeft ontvangen, de verdachte die buiten vervolging is gesteld en de verdachte ten aanzien van wiens zaak door de rechtbank is verklaard dat deze is beëindigd, bij de aanwezigheid van nieuwe bezwaren niet opnieuw terzake van hetzelfde feit in rechten mogen worden betrokken dan na verkregen machtiging van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie. Aannemelijk lijkt ook dat de verdachte tegen wie een beklag wegens niet-vervolgning door het gerechtshof is afgewezen, niet zonder meer opnieuw voor hetzelfde feit in een opsporingsonderzoek als verdachte mag worden aangemerkt. Zij verkeren allen in de positie dat door een rechter is gezien of er in hun zaak voldoende materiaal aanwezig was om een vervolging te rechtvaardigen.

De wet bepaalt niet dat de verdachte moet worden geïnformeerd over de vordering van de officier van justitie bij de rechter-commissaris tot onderzoek naar nieuwe bezwaren. Artikel 255, tweede lid, bevat een limitatieve opsomming van wat onder nieuwe bezwaren in dit verband mag worden verstaan. Tegen de beslissing dat de machtiging wordt verleend is geen rechtsmiddel opengesteld.

#### *Voorgestelde regeling*

Zowel voor de kennisgeving van niet-vervolgving van de officier van justitie als voor de buitenvervolginstelling door de rechter en de verklaring tot beëindiging van de zaak moet opnieuw worden bepaald in welke gevallen het opsporingsonderzoek kan worden hervat op grond van nieuwe bezwaren.

Voor de verdachte die van de officier van justitie een kennisgeving van niet-vervolgving heeft ontvangen, geldt als gezegd het vertrouwensbeginsel. Dat houdt in dat een verdachte die van of namens een bevoegd orgaan (de officier van justitie) een mededeling heeft ontvangen dat hij voor een bepaald strafbaar feit, waarvoor hij door een opsporingsambtenaar als verdachte is verhoord, niet zal worden vervolgd, ervan mag uitgaan dat het opsporingsonderzoek in die zaak tegen hem is gestaakt. Een toezegging van of namens het openbaar ministerie dat in een concreet geval niet zal worden vervolgd, dient door het openbaar ministerie te worden nageleefd. Indien deze mededeling is gedaan is het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat vervolging achterwege zal blijven. In de Aanwijzing gebruik sepotgronden is opgenomen dat de verdachte die een kennisgeving van niet-vervolgving heeft ontvangen ervan mag uitgaan dat die beslissing alleen zal worden herzien indien nog niet eerder bekende feiten of omstandigheden aanleiding geven tot heroverweging, of als het gerechtshof alsnog een bevel tot vervolging geeft.

Uiteraard is denkbaar dat na verloop van tijd nieuwe gegevens aan het licht komen, die maken dat de officier van justitie het opsporingsonderzoek wil heropenen met het oog op het nemen van een positieve vervolgingsbeslissing. Voorstel is om de regeling van de hervatting van het opsporingsonderzoek in geval van een beslissing tot niet-vervolgving van de officier van justitie, op gelijke wijze te laten gelden voor het geval de rechtbank heeft verklaard dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.7) en het geval waarin de verdachte buiten vervolging wordt gesteld door de rechter (artikel 3.3.5).

Voor de hand ligt dat de nieuwe gegevens op grond waarvan alsnog vervolging zou moeten worden overwogen worden beoordeeld op hun validiteit. Daartoe zou op gelijke voet zoals nu in de praktijk gebeurt, enig beperkt onderzoek door de politie moeten kunnen worden gedaan. Dat onderzoek moet de officier van justitie in staat te stellen een gegronde beslissing te nemen over de vraag of hij de hervatting van het onderzoek bij de rechter-commissaris wil vorderen. Dat betekent in de eerste plaats dat het niet aan de politie is om zelfstandig met nieuwe opsporing te beginnen, maar dat daarvoor overleg met de officier van justitie nodig is. In de tweede plaats mag slechts sprake zijn van een opdracht tot beperkt onderzoek, zoals bijvoorbeeld naar de betrouwbaarheid en deugdelijkheid van een nieuwe verklaring en een getuige of het onderwerpen van technisch bewijs aan nader onderzoek. Het onderzoek moet strekken tot het verkrijgen van een grondslag voor een vordering tot heropening van het opsporingsonderzoek in verband met vaststelling van nieuwe bezwaren tegen de gewezen verdachte. Zo zou bij ontdekking van een voorwerp met DNA-sporen aan dit voorwerp DNA-onderzoek kunnen worden gedaan en het daaruit afkomstige profiel kunnen worden vergeleken met die uit de DNA-databank. Indien dit een overeenkomst met de gewezen verdachte oplevert, lijkt voldoende grond voor het vorderen van de machtiging aanwezig. Het oppakken van zogenaamd cold case onderzoek kan op de huidige voet voortgaan als dit gericht is op het bekijken van bestaand materiaal met het oog op identificatie van nieuwe of andere verdachten; als daarbij gewezen verdachten in beeld komen die een sepotmededeling hebben ontvangen, dient overleg met de officier van justitie plaats te vinden. Niet beoogd is dat de officier van justitie met gebruikmaking van zijn bestaande bevoegdheden onbeperkt onderzoek kan doen verrichten voordat de rechter-commissaris heeft ingestemd met de hervatting. Het opwerpen van deze drempel wordt gerechtvaardigd door het vertrouwen dat door de eerdere mededeling van de beslissing dat het onderzoek in de zaak was gestaakt, bij de verdachte is opgewekt. Dat geldt te meer indien een rechter heeft uitgesproken dat de verdachte buiten vervolging is gesteld of heeft verklaard dat de zaak tegen hem is geëindigd.

Indien de rechter-commissaris machtiging heeft verleend tot hervatting van het onderzoek, doet

de officier van justitie daarvan mededeling aan de gewezen verdachte. Met deze mededeling kan worden gewacht indien hierdoor het belang van het onderzoek ernstig wordt geschaad. Het is immers niet wenselijk dat op grond van deze mededeling in dat stadium pogingen worden gedaan tot het wissen van sporen of beïnvloeden van getuigen.

In het huidige artikel 255, tweede lid, staan de nieuwe bezwaren limitatief opgesomd. Gelet op de huidige stand van de technische ontwikkelingen is deze opsomming te beperkt. Ten onrechte is bijvoorbeeld niet genoemd dat ook een verklaring van een deskundige, of onderzoek aan voorwerpen of nieuwe gegevens reden kan zijn voor hervatting van het onderzoek. Voorgesteld is mogelijk te maken dat alle uit wettige bewijsmiddelen blijkende omstandigheden kunnen bijdragen aan het aannemen van nieuwe bezwaren. Het kan dan gaan om omstandigheden die hetzij later aan het licht zijn gekomen dan wel nog niet zijn onderzocht (artikel 3.1.4, tweede lid). Dat geldt dus ook indien blijkt van de opheffing van tijdelijke vervolgingsbeletselen (zoals het ontbreken van een klacht of een dusdanige verbetering van de psychische of fysieke gesteldheid van een verdachte dat vervolging tegen hem kan worden ingesteld).

### **2.1.3 Rechterlijke verklaring van beëindiging van de zaak**

In de artikelen 3.1.5 en 3.1.6 is de procedure opgenomen voor het verkrijgen van een verklaring van de rechter dat de zaak is geëindigd. Ook in het huidige wetboek is deze voorziening opgenomen voor het geval dat de tegen de verdachte lopende strafzaak is gestagneerd en deze duidelijkheid wil verkrijgen over de afloop van die strafzaak (het huidige artikel 36). Met een verklaring dat de zaak is geëindigd, kan de verdachte desgewenst ook vergoeding van schade door ondergane voorlopige hechtenis of van gemaakte kosten verzoeken. In de voorgestelde regeling blijft de mogelijkheid behouden om een verklaring te verkrijgen dat de zaak is geëindigd, maar is de opzet van de regeling aangepast aan het vervolgingsbegrip zoals dat in het nieuwe wetboek zal gelden.

#### *Geldend recht*

Volgens het huidige artikel 36 kan het verzoek om een verklaring dat de zaak is geëindigd worden gedaan indien een vervolging niet wordt voortgezet. De vervolging moet derhalve al wel zijn aangevangen. In het wettelijk stelsel zoals dat in 1926 vorm kreeg, ving de vervolging aan met een vordering bewaring, een vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek of een dagvaarding. Door de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek en de bemoeienis van de rechter-commissaris met de uitoefening van diverse opsporingsbevoegdheden, is het vervolgingsbegrip onhelder geworden. De introductie van de strafbeschikking heeft daaraan verder bijgedragen, nu de uitvaardiging van een strafbeschikking als daad van vervolging wordt aangemerkt, terwijl noch de zaak noch de strafbeschikking feitelijk op initiatief van de officier van justitie aan het oordeel van de strafrechter behoeft te worden onderworpen.

Blijkens de wetsgeschiedenis van het huidige artikel 36 was destijds gedacht aan de situatie waarin de verdachte verkeerde, nadat nietigheid van de dagvaarding, onbevoegdheid van de rechter of niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie was uitgesproken en de zaak vervolgens niet werd voortgezet (Kamerstukken II 1919/20, 19, nr. 1, blz 1). Dan biedt de procedure aan de verdachte de gelegenheid zekerheid te verkrijgen over de vraag of hij opnieuw zal worden gedagvaard. Een vergelijkbare situatie kan ontstaan nadat een kennisgeving van niet verdere vervolging wegens onbevoegdheid van de rechter of vereniging met een andere strafzaak is verzonden (huidig artikel 246, tweede lid). In dat geval vervalt immers niet het recht tot strafvervolging, maar kan de officier van justitie de vervolging elders voortzetten. Naar huidig recht is artikel 36 ook toepasselijk indien uiterlijk veertien dagen na de sluiting van het onderzoek op de terechtzitting geen uitspraak is gedaan (huidig artikel 345, vierde lid). De zaak moet dan wel opnieuw aanhangig worden gemaakt met een dagvaarding, die evenwel dezelfde tenlastelegging moet bevatten (inclusief eventuele wijzigingen die daarin tijdens het onderzoek op de terechtzitting zijn aangebracht). Indien de officier van justitie vervolgens verzuimt dit te doen, staat de procedure van artikel 36 open.

In de lagere rechtspraak is ook wel aangenomen dat een verzoek op grond van artikel 36 ontvankelijk is en kan worden toegewezen indien het onderzoek op de terechtzitting is aangevangen en voor onbepaalde tijd is aangehouden of indien hoger beroep is ingesteld tegen de einduitspraak maar de behandeling van de zaak op de terechtzitting in hoger beroep uitblijft (zie bijv. ECLI:NL:RBSGR:1982:AC7723, ECLI:NL:RBARN:1987:AB9803 en ECLI:NL:RBSGR:1981:AC0528). Deze benadering is wel pragmatisch, maar systematisch niet juist, aangezien de zittingsrechter is geadieerd en daarom gehouden is einduitspraak te doen in de strafzaak. Het is de zittingsrechter die vervolgens een dag voor de nadere behandeling moet bepalen en het openbaar ministerie moet opdragen de verdachte daarvoor op te roepen. Als de raadkamer een verzoek tot toepassing van artikel 36 in behandeling neemt, wordt de mogelijkheid geopend dat de raadkamer zich uitlaat over het verloop van de berechting van een strafzaak. Gelet op de fase waarin de zaak dan verkeert, is het niet juist dat een andere rechter verklaart dat de zaak bij de zittingsrechter is geëindigd.

Voor wat betreft het moment waarop een verzoek op grond van artikel 36 kan worden gedaan, is in de feitenrechtspraak inmiddels aangenomen dat een verdachte zelfs ontvankelijk is in zijn verzoek op grond van artikel 36 voordat er een strafrechter in de zaak wordt betrokken, namelijk indien jegens hem een handeling is verricht waaraan hij redelijkerwijze de verwachting heeft kunnen ontlenen dat hij voor een bepaald feit zal worden vervolgd, bijvoorbeeld in geval van aanhouden en ophouden voor verhoor en inverzekeringstelling. Daarmee wordt aangesloten bij het ruimere begrip 'criminal charge' uit artikel 6 EVRM (zie ECLI:NL:RBZUT:1987:AB7684 en ECLI:NL:RBBRE:1984:AC8523). In de literatuur is op deze ontwikkeling verdeeld gereageerd. Corstens/Borgers achten deze uitleg van de huidige bepaling mogelijk indien voor het vervolgingsbegrip wordt aangesloten bij deze Straatsburgse jurisprudentie, terwijl Keulen/Knigge menen dat dit niet strookt met het geldende recht (zie Corstens/Borgers, *Het Nederlandse Strafprocesrecht* 2014, p. 614 en Keulen/Knigge, *Strafprocesrecht* 2016, p. 175). Hieruit blijkt weer dat het vervolgingsbegrip als gevolg van ontwikkelingen in het strafprocesrecht in de afgelopen eeuw, niet langer als (uitsluitend) aanknopingspunt kan dienen voor de rechtsbescherming van de verdachte.

#### *Voorgestelde regeling*

In het voorstel begint de vervolging pas tegen het einde van het voorbereidend onderzoek, namelijk met het indienen van de procesinleiding of het uitvaardigen van een strafbeschikking. De bewoordingen in de huidige artikel 36-procedure "indien de vervolging niet wordt voortgezet" krijgen daarom een andere betekenis. In het navolgende ga ik in op de verschillende fasen in de procedure waarin de verdachte kan proberen een beslissing tot beëindiging van de zaak te verkrijgen. Ik onderscheid daarbij de gevallen waarin nog geen vervolgingsbeslissing is genomen en de gevallen waarin de vervolging is begonnen, maar niet is voortgezet.

#### *Geen vervolgingsbeslissing tijdens of naar aanleiding van het opsporingsonderzoek*

De wijziging in het vervolgingsbegrip betekent niet dat aan de verdachte tijdens het opsporingsonderzoek geen middelen ten dienste staan om te bevorderen dat in zijn zaak tijdig een vervolgingsbeslissing wordt genomen. Hij heeft immers een gerechtvaardigd belang om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of, en zo ja welke, strafrechtelijke afdoening zal volgen. Indien het opsporingsonderzoek is gestagneerd en de officier van justitie niet overgaat tot het nemen van een vervolgingsbeslissing, is het aangewezen te voorzien in een waarborg tegen het eindeloos voortslepen van die voor de verdachte onzekere situatie.

Voor de vormgeving van rechtsbescherming voor de verdachte voordat de vervolging is aangevangen wordt in het nieuwe wetboek, als gezegd, aangesloten bij het moment waarop de verdachte voor het eerst wordt verhoord. Dan wordt hem mededeling gedaan van zijn rechten en heeft hij recht op rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het verhoor. Vanaf dat moment ontstaat volgens de voorstellen ook het recht van de verdachte op een kennisgeving van niet-vervolging indien de officier van justitie op basis van de uitkomsten van het opsporingsonderzoek besluit geen vervolging in te stellen (artikel 3.1.3). Ook voor de toegang van de verdachte tot de rechter-commissaris geldt als beginpunt, zowel in de huidige wet als in de voorstellen, het moment

waarop de verdachte voor het eerst is verhoord ter zake van het strafbare feit. Vanaf dat moment kan hij ook de rechter-commissaris verzoeken de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen (huidig artikel 180 en voorgesteld artikel 2.10.5.4). De rechter-commissaris kan het dossier beoordelen, eventueel een regiebijeenkomst bijeen roepen en de officier van justitie een termijn stellen voor het nemen van een vervolgingsbeslissing. In het uiterste geval kan de rechter-commissaris bij de rechtbank ambtshalve of op verzoek van de verdachte een voordracht doen tot verklaring dat de zaak is geëindigd. Uit de opbouw van deze bepaling is al op te maken dat deze gang naar de raadkamer een uiterste stap is indien de officier van justitie na interventie van de rechter-commissaris geen duidelijkheid kan bieden over de voortgang van het opsporingsonderzoek en evenmin een vervolgingsbeslissing neemt.

Tot aan het moment waarop de officier van justitie de vervolgingsbeslissing neemt (artikel 3.1.1 en 3.1.2), fungeert de rechter-commissaris dus als rechterlijke autoriteit tot wie elke verdachte die is verhoord zich kan wenden om de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen en in het uiterste geval het einde van de zaak te bewerkstelligen. In aanvulling daarop wordt voorzien in een rechtsmiddel voor de verdachte. In Boek 2 wordt daartoe in een nieuw derde lid van artikel 2.10.5.4 bepaald, dat de verdachte tegen een weigering van de rechter-commissaris een voordracht te doen tot verklaring dat de zaak is geëindigd, binnen twee weken beroep kan instellen bij de rechtbank. De raadkamer kan dan dus een verklaring dat de zaak is geëindigd geven.

#### *Geen voortgang na aanvang van de vervolging*

In de voorgestelde bepaling behoudt de verdachte de mogelijkheid om een verklaring dat de zaak geëindigd is te verkrijgen vanaf het moment dat de vervolging is aangevangen maar is gestagneerd: dat wil zeggen nadat de procesinleiding is ingediend of een strafbeschikking is uitgevaardigd. Daarvan kan sprake zijn in de volgende situaties:

- a. een ingediende procesinleiding wordt ingetrokken, waarna een kennisgeving van niet-vervolging of een strafbeschikking uitblijft (artikel 4.1.2.6);
- b. een ingestelde vervolging eindigt met een beslissing die strekt tot de nietigheid van de tenlastelegging, de onbevoegdheid van de rechtbank of de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie, waarna een beslissing over de voortgang van de vervolging uitblijft (artikel 4.3.1.2; huidig artikel 349);
- c. een verzet tegen een uitgevaardigde strafbeschikking wordt niet ter kennis gebracht van de rechtbank en de oproeping voor de terechtzitting blijft uit (huidig artikel 257f).

Op de onderscheiden situaties ga ik hieronder nader in.

De situatie onder a, waarin een uitgebrachte procesinleiding wordt ingetrokken en een kennisgeving van niet-vervolging of een strafbeschikking daarna uitblijft, is geregeld in artikel 3.1.6, tweede lid, dat gelezen moet worden in samenhang met artikel 4.1.2.6. In Boek 4 (hoofdstuk 1) wordt voorgesteld het aanhangig maken van de zaak ter berechting gefaseerd te doen verlopen: de strafzaak wordt ter berechting aangebracht door indiening van een procesinleiding bij de voorzitter van de rechtbank, nadien gevolgd door dagbepaling en oproeping voor de terechtzitting. Voorzien is tevens in de bevoegdheid van de officier van justitie om tot de aanvang van de terechtzitting de procesinleiding in te trekken, ook op gronden aan het algemeen belang ontleend (artikel 4.1.2.6). De officier van justitie moet dan alsnog seponeren of aankondigen dat hij een strafbeschikking zal uitvaardigen. In het eerste geval eindigt de zaak en kan de verdachte voor hetzelfde feit niet vervolgd worden, behalve indien nieuwe bezwaren bekend zijn geworden of het gerechtshof dit beveelt na een gedaan beklag. De verdachte wordt in de kennisgeving van niet-vervolging op deze rechtsgevolgen gewezen (artikel 3.1.3, tweede lid). Blijft de officier van justitie in gebreke om na intrekking van de procesinleiding zorg te dragen voor een kennisgeving van niet-vervolging of het uitvaardigen van een strafbeschikking, dan kan de rechtbank waarvoor de zaak werd vervolgd op verzoek van de verdachte verklaren dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.6, tweede lid).

De situatie onder b doet zich voor indien de berechting is geëindigd in een formele einduitspraak over de vragen van artikel 4.3.1.1 (huidig artikel 348), namelijk nietigheid van de tenlastelegging,



onbevoegdheid van de rechter of niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie. In dat geval zal de officier van justitie moeten beslissen of, en zo ja hoe, hij de vervolging voortzet (artikel 3.1.6, eerste lid). Sommige oorzaken die tot een dergelijke uitspraak hebben geleid zijn immers herstelbaar en doen het vervolgingsrecht niet eindigen. Indien de officier van justitie in een dergelijk geval niet overgaat tot indiening van een nieuwe procesinleiding, terwijl hij evenmin alsnog een strafbeschikking uitvaardigt of laat weten af te zien van vervolging, kan de verdachte een verzoek tot verklaring dat de zaak is geëindigd indienen (artikel 3.1.6, tweede lid). De raadkamer is daarvoor het geschikte forum omdat de zaak niet meer onder de zittingsrechter is (artikel 3.1.6, tweede lid).

De situatie genoemd onder c kan zich voordoen indien de officier van justitie besluit een strafbeschikking uit te vaardigen en dus kiest voor buitengerechtelijke afdoening. In dat geval kan van het niet voortzetten van de vervolging sprake zijn indien de verdachte verzet aantekent en de officier van justitie nalaat dit verzet ter kennis te brengen van de rechtbank. De tijd tussen het aantekenen van het verzet en het ter kennis brengen van de rechter kan worden benut voor het herbeoordelen van de juistheid van de strafbeschikking en zelfs voor het intrekken daarvan. Dit laat onverlet dat de verdachte binnen een redelijke termijn uitsluitel moet kunnen verkrijgen over de voortgang van zijn zaak. Het ligt daarom in de rede ook in dat geval de procedure tot het verkrijgen van een verklaring dat de zaak is geëindigd, open te stellen. Dit zal geregeld kunnen worden bij de herziening van hoofdstuk 4 inzake de strafbeschikking die, zoals in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt toegelicht, in een later stadium binnen de modernisering ter hand wordt genomen.

Indien en zolang de zaak ter berechting onder de rechter is, behoort een verzoek tot verklaring dat de zaak is geëindigd niet tot de mogelijkheden, ook al is sprake van langdurig of niet verklaarbaar oponthoud.

Na indiening van de procesinleiding is de zittingsrechter belast met de behandeling van de strafzaak en het wijzen van een eindvonnis. Hij is daarom verantwoordelijk voor de dagbepaling en bewaakt de voortgang van de zaak, inclusief het bepalen van een dag voor nadere behandeling indien het onderzoek op de terechtzitting is geschorst. Indien de zaak voor onbepaalde tijd is aangehouden en een oproeping voor het voortzetten van de behandeling uitblijft, moet de verdachte desgewenst de zittingsrechter verzoeken het tijdstip van een nadere terechtzitting te bepalen en de behandeling van de zaak voort te zetten, opdat er een eindvonnis in de zaak kan worden gewezen. Zoals hiervoor aangegeven, is het niet juist dat de raadkamer in dat geval verklaart dat de zaak bij de zittingsrechter is geëindigd.

De toepasselijkheid naar huidig recht van artikel 36 indien uiterlijk veertien dagen na de sluiting van het onderzoek op de terechtzitting geen uitspraak is gedaan (huidig artikel 345, vierde lid) kan vervallen om dezelfde reden, namelijk dat de rechtbank zelf verantwoordelijk is voor herstel van het verzuim. Daartoe wordt in Boek 4 als opvolger van het huidige artikel 345, vierde lid, voorgeschreven dat de rechtbank, indien de uitspraak niet binnen de voorgeschreven termijn is gedaan, het onderzoek heropent en de zaak op de bestaande tenlastelegging opnieuw behandelt (artikel 4.2.3.11.4).

#### *Rechtsmiddelen*

Voorgesteld is te voorzien in de lacune dat het openbaar ministerie nu geen rechtsmiddel heeft tegen de beslissing van de raadkamer te verklaren dat de zaak geëindigd is (artikel 3.1.5, zesde lid). Voorstelbaar is dat het daarbij wel belang heeft, omdat het recht tot strafvordering dan is vervallen. Het betreft hier niet een vordering van de officier van justitie, op grond waarvan volgens het huidige artikel 446 een rechtsmiddel kan worden aangewend. In het systeem van het nieuwe wetboek zal in bestaande afzonderlijke raadkamerprocedures telkens worden bepaald dat een rechtsmiddel kan worden ingesteld. Waar dat niet is opgenomen, is het instellen van een rechtsmiddel niet mogelijk.

Zoals hiervoor al vermeld, wordt voor de verdachte wiens verzoek aan de rechter-commissaris om de zaak aan de raadkamer voor te dragen met het oog op beëindiging van de zaak is afgewezen, het recht van beroep bij de raadkamer voorgesteld.

#### **2.1.4 Schrappen van de mogelijkheid van schorsing der vervolging**

Ten slotte moet in het kader van dit boek worden ingegaan op de redenen waarom de regeling van de schorsing van de vervolging door de nieuwe positionering van de vervolgingsbeslissing kan worden geschrapt. Dat geldt zowel voor Boek 1, waar de regeling nu is opgenomen, als voor Boek 3, waarin zij systematisch gezien zouden moeten worden opgenomen. In het huidige artikel 348 wordt nog als formele vraag melding gemaakt van schorsing der vervolging, die op grond van artikel 349, eerste lid, ook kan worden uitgesproken. Dit is aangepast in Boek 4 (artikelen 4.3.1.1 en 4.3.1.2).

De huidige artikelen 14-16 beschrijven in welke gevallen de rechtbank ambtshalve – zonder vordering van de officier van justitie of verzoek van de verdediging – kan beslissen tot schorsing van de vervolging. Schorsing is nu mogelijk in drie gevallen: a) aanwezigheid van een civielrechtelijk geschil, b) samenloop met de indiening van een verzoek tot beëindiging van het ouderlijk gezag over de minderjarige verdachte of het aanhangig zijn van een verzoek tot ondertoezichtstelling van die verdachte, of c) de aanwezigheid van een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens, dat de verdachte de strekking van de tegen hem ingestelde vervolging niet kan begrijpen. Indien een van de drie genoemde beletselen voor het instellen of voorzetten van de vervolging zich in het stadium van het opsporingsonderzoek voordoet, zal de officier van justitie op basis van het nieuwe vervolgingsbegrip kunnen wachten met het nemen van de vervolgingsbeslissing totdat het beletsel is opgeheven of beslissen dat vervolging niet mogelijk is. Voor bemoeienis van de rechter is in deze fase nog geen aanleiding, omdat er nog geen vervolging is begonnen.

In Boek 6 (titel 1.2) is een regeling voorgesteld voor het opsporingsonderzoek naar en de berechting van kwetsbare personen aan de hand van een nieuw criterium. Dat houdt in dat sprake moet zijn van een verdachte van wie wordt vermoed dat deze ten gevolge van een psychische stoornis, verstandelijke of fysieke beperking of een ziekte – ongeacht het moment van ontstaan hiervan – niet in staat is zijn procespositie te bepalen, de berechting te begrijpen en daaraan deel te nemen.

Als de zaak op de terechtzitting aanhangig is gemaakt en het vermoeden rijst dat het om een kwetsbare persoon in de zin van de voorgestelde regeling gaat, zal de rechtbank moeten beoordelen of het een zodanig persoon betreft en of er voldoende compenserende maatregelen kunnen worden getroffen om deelname van deze verdachte aan een behoorlijke strafrechtelijke procedure mogelijk te maken. De rechtbank kan daartoe nadere rapportage laten opmaken als de processtukken daarover nog onvoldoende gegevens bevatten. Is de rechtbank van oordeel dat er onvoldoende maatregelen kunnen worden getroffen voor een behoorlijke deelname aan het strafproces, dan verklaart zij de officier van justitie niet-ontvankelijk in zijn recht tot strafvordering. Indien zij meent dat voldoende deelname van de verdachte aan het strafproces mogelijk is, zal zij het onderzoek in de zaak kunnen afronden met een (materiële) einduitspraak, waarbij ontslag van rechtsvervolging wegens ontoerekenbaarheid van het feit en plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis of een tbs-maatregel aan de orde kunnen komen.

De bestaande afzonderlijke formele uitspraak (schorsing der vervolging) in Boek 4 kan tegen de hiervoor geschetste achtergrond vervallen.

#### **2.1.5 De artikelen 13 en 13a**

In de contourennota is aangekondigd dat de regelingen van de huidige artikelen 13 en 13a naar de desbetreffende paragrafen (vervolging van rechterlijke ambtenaren en vervolging wegens ambtsmisdrijven) van Boek 6 zouden worden overgebracht.

Bij nadere beschouwing blijkt dat daaraan voor artikel 13 geen behoefte bestaat. Het bestaande artikel 13 maakt het mogelijk dat de belanghebbende zich verzet tegen het achterwege blijven van een verzoek van het openbaar ministerie tot verwijzing door de Hoge Raad naar een andere rechtbank als het strafbaar feit is begaan door een rechterlijk ambtenaar. De beklagregeling werd destijds noodzakelijk geacht, omdat de accreditatie van de officier van justitie die belast was met opsporingsonderzoek ook meteen leidde tot de bevoegdheid van de rechtbank die de zaak zou berechten. Doel van een dergelijk beklag is te bereiken dat een rechterlijk ambtenaar niet voor

zijn eigen rechtbank wordt vervolgd en berecht. Met de wijziging van het vervolgingsbegrip komt die rol van de rechtbank echter pas later aan de orde. De kern van de bijzondere regeling voor de vervolging en berechting van rechterlijke ambtenaren (Boek 6, Hoofdstuk 1, Titel 1.4) is dan ook te verzekeren dat een officier van justitie die werkzaam is bij een parket in een ander ressort dan waar de rechterlijke ambtenaar werkzaam is, wordt belast met de opsporing en vervolging en dat een rechtbank in een ander ressort wordt aangewezen voor de berechting.

Bij het beklag van artikel 13 is van belang dat dit zich nu uitsluitend kan richten tegen het achterwege blijven van een verzoek tot verwijzing aan de Hoge Raad zonder dat sprake behoeft te zijn van een vervolgingsbeslissing. Het is echter aannemelijk, dat de belanghebbende zich veeleer wenst te beklagen over het achterwege blijven van opsporing of vervolging van de rechterlijk ambtenaar. Hij zal evenwel in het algemeen onbekend zijn met de regeling die inhoudt dat de officier van justitie een verzoek moet indienen voor de aanwijzing van een andere rechtbank door de Hoge Raad. Zijn belang is primair dat er daadwerkelijk een vervolging wordt ingesteld en secundair uiteraard dat bij de berechting de mogelijkheid van twijfel aan een onpartijdige behandeling van een zaak wordt voorkomen. Vanuit deze invalshoek is het gewenst dat hij met zijn klacht op dezelfde voet terecht kan bij het gerechtshof als andere belanghebbenden die willen dat vervolging wordt ingesteld. Het gerechtshof kan bij een gegronde klacht het bevel geven dat vervolging wordt ingesteld. Voor zover aan de Hoge Raad nog niet op grond van de bijzondere regeling in Boek 6 om verwijzing naar een andere rechtbank is verzocht, kan het gerechtshof het openbaar ministerie in overweging geven verwijzing te verzoeken. In het geval dat mocht blijken dat bij de rechters die over het beklag moeten oordelen onvoldoende distantie bestaat tot de rechterlijke ambtenaar wiens vervolging wordt verlangd, kunnen de bestaande regelingen voor verwijzing, verschoning en wraking voldoende uitkomst bieden.

Artikel 13a bevat een regeling over het beklag bij het niet vervolgen van een strafbaar feit waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennis neemt. Het gaat hier om ambtsdelicten gepleegd door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (zie art. 76 Wet RO en art. 483-485 Sv). In de contourennota is vermeld dat artikel 13a wordt verplaatst naar Boek 6 waarin een bijzondere regeling zou worden opgenomen voor de vervolging van deze ambtsdelicten (huidige artikelen 483-485). Dit onderdeel is evenwel gereserveerd in afwachting van een algehele herziening van de regeling over vervolging en berechting van ambtsdelicten van de hiervoor genoemde personen, zoals aangekondigd in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 december 2016 aan de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13; Kamerstukken I 2016/17, 34 340, A).

## **2.2 Hoofdstuk 2: Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten**

Het belangrijkste onderdeel van dit hoofdstuk betreft de verbetering van het beklag over het niet (verder) vervolgen van een strafbaar feit, dat openstaat voor de rechtstreeks belanghebbende die in verreweg de meeste gevallen ook slachtoffer is (bekend als de artikel 12-Sv procedure). Het beklag is een correctiemechanisme voor slachtoffers, nabestaanden en overige belanghebbenden die willen opkomen tegen een beslissing van de officier van justitie om niet te vervolgen. De grondtrekken van deze regeling worden in het nieuwe wetboek behouden.

In dit hoofdstuk zijn de bepalingen afkomstig uit het Eerste Boek opgenomen in Boek 3 van het nieuwe wetboek als onderdeel van de beslissingen omtrent vervolging. De volgorde van deze bepalingen is herschikt, opdat beter tot uitdrukking komt wat de loop van de procedure is. De artikelen 3.2.1 tot en met 3.2.4 gaan over de kring van degenen die tot het indienen van een klacht gerechtigd zijn, het object van de klacht en de wijze van indiening. De artikelen 3.2.5 tot en met 3.2.10 betreffen de procedure bij het gerechtshof: voorafgaand, tijdens en na afloop van de zitting. De artikelen 3.2.11 en 3.2.12 bevatten mogelijke gevolgen van de uitspraak van het gerechtshof.

Voorts worden in dit hoofdstuk grotendeels de voornemens aangekondigd in de contourennota uitgevoerd. Deze hadden ten doel de verschillende knelpunten die zich voordoen bij de huidige beklagprocedure weg te nemen. Een aantal van deze knelpunten komt voort uit organisatorische

of logistieke problemen. Zo vormt het verkrijgen van tijdige informatie van het openbaar ministerie en de politie over de achtergrond van de genomen vervolgingsbeslissing een taai probleem, dat niet gemakkelijk en in ieder geval niet met wetgeving kan worden aangepakt. Het enkel stellen van termijnen zonder garantie dat deze in acht kunnen worden genomen, zal hier geen effectieve uitkomst bieden. Tegen overschrijding van een dergelijke termijn kan immers geen passende procedurele sanctie worden gecreëerd.

Bij de uitvoering van de voornemens uit de contourennota is rekening gehouden met de informatie die beschikbaar is gekomen uit twee recente studies naar de werking van de beklagprocedure. Het eerste is uitgevoerd door het Montaigne Centrum van de Universiteit Utrecht (Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure), doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid) en het tweede is afkomstig van de Universiteit van Amsterdam (Beklag over niet vervolgen, hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?). Deze onderzoeken bevatten voor het grootste deel aanbevelingen voor verbeteringen van de uitvoering van de bestaande wettelijke regeling in de praktijk en slechts in beperkte mate voorstellen voor aanpassing van de huidige wettelijke regeling. Zij bevestigen de hiervoor weergegeven vaststelling dat de bestaande praktische problemen niet voortkomen uit bijzondere feiten in de huidige wettelijke regeling. Het is daarom van belang om maatregelen die binnen het wettelijk kader kunnen worden genomen niet te laten wachten op de aanpassing van de regeling in het kader van de modernisering, te meer daar het niet gaat om fundamentele aanpassingen van de procedure. Initiatieven van het openbaar ministerie en de gerechtshoven om de behandeling van zaken te bespoedigen, juich ik toe. Zo geldt in zijn algemeenheid dat een behoorlijk gemotiveerde sepotmededeling tot meer begrip leidt bij het slachtoffer en wellicht tot minder beklagzaken. Het verzenden van gedepersonaliseerde sepotbrieven waarin slechts wordt verwezen naar capaciteitsgebrek of andere prioriteitstelling, zal aan dat begrip veelal niet kunnen bijdragen. Ook hier geldt dat in de praktijk een afweging wordt gemaakt van de beperkte werklust van een algemene verwijzing naar een sepotgrond, die pas behoeft te worden verfijnd als een concrete klacht is ingediend en een verslag moet worden ingezonden. Vraag is of dit niet leidt tot extra en vermijdbare werklust elders in de strafrechtelijke keten. In de studies is bevestigd dat klagers veelal niet tevreden zijn over de duur van de procedure voor het nemen van een beslissing op de gegrondheid van de klacht. Van het stellen van termijnen aan het inbrengen van de stukken en het nemen van een beslissing zal naar verwachting enige normerende werking uitgaan, maar het zwaartepunt ligt bij de uitvoering in de praktijk om de benodigde informatie tijdig te verzamelen.

In de contourennota worden verschillende voornemens voor de aanpassing van de beklagregeling aangekondigd (Kamerstukken II, 2015/16, 27 279, nr. 278, blz. 71). De mogelijkheid van het beklag zou volgens deze nota moeten worden beperkt tot de daadwerkelijk genomen vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. De reden daarvan is dat volgens de huidige redactie van artikel 12, eerste lid, slachtoffers kunnen klagen over het niet vervolgen van de verdachte. Dat impliceert dus ook het uitblijven van opsporing en vervolging. Aan dit voornemen ligt het idee ten grondslag dat in het geval het opsporingsonderzoek nog gaande is en nog niet is afgerond met een vervolgingsbeslissing, het gerechtshof geen oordeel kan geven over de deugdelijkheid van de vervolgingsbeslissing.

Dit zou evenwel betekenen dat niet zou kunnen worden geklaagd over het uitblijven van een vervolgingsbeslissing, terwijl het geruime tijd kan duren voordat het opsporingsonderzoek is afgerond en de vervolgingsbeslissing is genomen. De wet bepaalt nu dat het *slachtoffer* (veelal tevens de rechtstreeks belanghebbende) recht heeft op een afloopbericht als de (negatieve) vervolgingsbeslissing is genomen; hij wordt dan tegelijkertijd gewezen op zijn beklagrecht (artikel 51ac, derde lid). Aan de *verdachte* die in onzekerheid verkeert over de uitkomst van de vervolgingsbeslissing wordt de mogelijkheid toegekend om zich tot de rechter-commissaris te wenden. Bij invoering van het beslissingsvereiste heeft de belanghebbende geen middel meer om zich eerder tot het gerechtshof te wenden. Een door hem ingesteld beklag zou dan bij het ontbreken van een vervolgingsbeslissing niet ontvankelijk moeten worden verklaard. Aan dit voornemen is bij nader inzien geen uitvoering gegeven. Wel is in de wettekst uitdrukkelijk bevestigd dat ook over het uitblijven van opsporing kan worden geklaagd.

Volgens de huidige bewoordingen van artikel 12 kan worden geklaagd over de niet-vervolgning van een strafbaar feit. Volgens geldend recht valt onder niet-vervolgning ook het niet aanvangen van de opsporing of het stagneren van het opsporingsonderzoek (zie Melai-Groenhuijsen, aant. 8 op artikel 12). Dit is aan de orde geweest in de uitspraak van het Hof Den Bosch van 25 september 2002 (ECLI:NL:GHSHE:2002:AE8415). Indien er in het geheel geen sprake is geweest van opsporing of de opsporing is gestaakt, kan de belanghebbende evenzeer grond hebben om te klagen. Bij het ontbreken van opsporing zal er a fortiori geen sprake kunnen zijn van vervolging. Het is redelijk om in deze gevallen de mogelijkheid van beklag te blijven openstellen. Indien het beklag gegrond wordt bevonden, zal eerst een bevel tot opsporing kunnen worden gegeven. Voor de hand ligt dat verbetering van het contact en de communicatie tussen politie en parket met de belanghebbende kan leiden tot een beter begrip van de beslissing en het voorkomen van het indienen van beklag. Ook burgers zullen in de regel begrip kunnen opbrengen voor het afzien van opsporing van minder ernstige strafbare feiten als vandalisme of fietsendiefstal als er geen opsporingsindicatie aanwezig is.

Zodra de officier van justitie aannemelijk kan maken dat een opsporingsonderzoek nog gaande is en binnen afzienbare termijn zal worden afgesloten met een vervolgingsbeslissing, zal het beklag niet gegrond kunnen worden verklaard, omdat het ontijdig is. Burgers die in het geheel geen antwoord ontvangen van de officier van justitie op een verzoek om informatie over de afronding van het opsporingsonderzoek dan wel om vervolging, zullen sneller geneigd zijn tot het instellen van beklag. Waar uit onderzoek blijkt dat het veelal schort aan tijdige informatie-uitwisseling tussen politie en openbaar ministerie, is dit een duidelijk verbeterpunt.

Uit het advies van het openbaar ministerie dat aan het gerechtshof moet worden uitgebracht, moet blijken of en wanneer een vervolgingsbeslissing is of kan worden genomen. In de praktijk zal de advocaat-generaal bij het voorbereiden van het advies ook al aandringen op het nemen van een vervolgingsbeslissing in eerste aanleg, als uit het klaagschrift blijkt dat de opsporing nog niet is geëindigd dan wel niet is begonnen. Het idee uit de contourennota was dat degene die nog niet in het bezit was van een beslissing tot niet vervolging van de verdachte direct zijn verzoek om vervolging kon richten tot de hoofdofficier van justitie. Als deze meteen al tot de conclusie kwam dat vervolging moest worden ingesteld, zou de procedure bij het hof niet meer nodig zijn. Indien de hoofdofficier van justitie echter besloot dat terecht was afgezien van vervolging, moest de belanghebbende zich alsnog tot het gerechtshof wenden. Een dergelijke tussenstap leidt dan per saldo niet tot versnelling van de procedure. Voorstel is om de huidige stand van zaken te handhaven. Het voorgaande neemt niet weg dat de belanghebbende die beklag wegens het uitblijven van vervolging overweegt, er goed aan doet eerst bij het openbaar ministerie te informeren of de vervolgingsbeslissing is genomen dan wel wanneer deze te verwachten is. Ook dient aan de politie en het openbaar ministerie een redelijke termijn te worden gegund om het onderzoek naar het strafbaar feit dat ter kennis is gekomen, af te ronden.

Voorgesteld wordt in de wet tot uitdrukking te brengen dat het gerechtshof ook kan besluiten 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 plaats gevonden, terwijl de mogelijkheid van een kansrijke vervolging niet op voorhand behoeft te worden uitgesloten. Dat betekent niet dat in zaken waarin geen opsporingsindicatie aanwezig is, alsnog tot opsporing zal moeten worden overgegaan, maar wel dat zal kunnen worden gezien of ten aanzien van opgehelderde strafbare feiten die bewijsbaar en strafbaar zijn terecht vervolging achterwege is gebleven. Het opportunitiebeginsel blijft in deze zaken onverkort gelden en verantwoorde toepassing van deze beleidsruimte zal in de regel leiden tot het afwijzen van het beklag.

In het belang van het bevorderen van verkorting van de doorlooptijden is opgenomen dat het uitbrengen van het advies door de advocaat-generaal aan een termijn wordt gebonden, en wel een termijn van drie maanden. Uit de hiervoor genoemde onderzoeken is gebleken dat de tijd voor het uitbrengen van advies door het openbaar ministerie de belangrijkste oorzaak is van de langere duur van de beklagprocedure. Het vergaren van de benodigde informatie voor het innemen van een standpunt door de advocaat-generaal wordt in het algemeen als tijdrovend en moeizaam ervaren. Oorzaak daarvan is veelal het aantal schijven binnen de politie en het OM (voorbereidend

of gemandateerd beslisser (parketsecretaris), officier van justitie, hoofdofficier van justitie en advocaat-generaal) waarover de voorbereiding van de advisering loopt. Vooral als voor de vervolgingsbeslissing nog aanvullende informatie van de politie benodigd is, verstrijkt vaak enige tijd. In het kader van Kamervragen is in de afgelopen jaren al verschillende malen op de onwenselijk lange duur van deze procedure gewezen. Van het stellen van een termijn zal hopelijk de werking uitgaan dat deze werkzaamheden de prioriteit krijgen die ze nodig hebben. Nu wordt voorgesteld in de wet op te nemen dat het advies van de advocaat-generaal binnen drie maanden nadat hij daartoe van het gerechtshof opdracht heeft gekregen, moet worden uitgebracht. Daarvan zal naar verwachting in de praktijk normerende werking uitgaan; een effectieve sanctie op termijnoverschrijding is evenwel niet voorhanden.

Eveneens ter uitvoering van het in de contourennota neergelegde voornemen, wordt het opnemen van een termijn voorgesteld waarbinnen het slachtoffer dat bericht heeft ontvangen over het afzien van vervolging, namelijk drie maanden na ontvangst van dat bericht, beklag moet instellen. Deze termijn kan echter niet gelden voor de belanghebbende die klaagt over het uitblijven van de vervolgingsbeslissing of opsporing; hij heeft immers nog geen sepotbericht ontvangen. Beginpunt kan in die gevallen een brief van de politie zijn dat geen opsporing wordt verricht. Als schriftelijke berichten geheel ontbreken, kan de belanghebbende daarom bij politie of officier van justitie vragen. Indien antwoord binnen een redelijke termijn uitblijft, zal daarover kunnen worden geklaagd.

Voor gevallen waarin termijnoverschrijding door de klager verontschuldigbaar zou kunnen worden geacht, is een hardheidsclausule opgenomen. Een belanghebbende die aannemelijk kan maken dat de termijnoverschrijding hem niet kan worden aangerekend, verdient niet te worden geconfronteerd met de enkele vaststelling van termijnoverschrijding en niet ontvankelijk verklaring van zijn beklag.

Tegemoetgekomen wordt voorts aan een wens van de gerechtshoven om meer mogelijkheden te verschaffen voor een feitenonderzoek voordat de daadwerkelijke beslissing op het beklag wordt genomen. Ook dit onderdeel is aangekondigd in de contourennota. Soms worden gebreken in het opsporingsonderzoek geconstateerd die wezenlijk zijn voor het nemen van een goede beslissing op het beklag. Een passende reactie is dan niet zonder meer dat het beklag gegrond moet worden verklaard, omdat na voltooiing van het onderzoek uiteindelijk zou kunnen blijken dat vervolging niet wenselijk is. Met een bevel tot vervolging worden dan onnodig verwachtingen opgewekt bij de klager, die later niet kunnen worden gehonoreerd. Het ligt voor de hand dat nadat een aanvullend onderzoek is uitgevoerd, een beter gefundeerde vervolgingsbeslissing tot stand kan komen en a fortiori ook een betere beslissing op het beklag. Gekozen is om deze mogelijkheid toch in de wet vast te leggen om twijfel daaraan weg te nemen.

In paragraaf 2.1 is ingegaan op de toegenomen complexiteit van de inhoud van de vervolgingsbeslissing. In de bestaande wettelijke regeling is nu niet bepaald op welke wijze de vervolgingsbeslissing wordt getoetst. Op wetshistorische gronden gaat de Hoge Raad uit van een toetsing in volle omvang, dat wil zeggen een beslissing van het gerechtshof over de vervolgingsbeslissing die naar zijn oordeel aanvankelijk door de officier van justitie had moeten worden genomen. Dat impliceert ook een oordeel over de verhouding tot het vervolgingsbeleid voor zover dat kenbaar en openbaar is gemaakt, als de klager zich daarop beroept. Niettemin is gebleken dat de praktijk bij de gerechtshoven wel uiteenloopt. Het is de vraag of met een wijziging van de wet kan worden bereikt dat de gerechtshoven de wijze van toetsing meer op elkaar afstemmen. In het algemeen geldt dat voor een groot deel van de zaken (burenruzies, vechtscheidingen, mishandeling over en weer, oplichting van goedgelovigen) marginale toetsing volstaat, maar dat niet is uitgesloten dat in een minderheid van ernstige zaken de vervolgingsbeslissing volledig moet worden getoetst. Er lijkt voornamelijk onvoldoende aanleiding om hierover in de wet iets nader te bepalen, anders dan het handhaven van de bestaande volzin in artikel 3.2.10, vijfde lid: Het gerechtshof kan het beklag ook afwijzen op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Het voorstel uit de contourennota dat een termijn moet worden opgenomen binnen welke het gerechtshof na de sluiting van het onderzoek een beslissing moet nemen, is uitvoerbaar en wordt

automatisch geregeld door de toepasselijkheid van de algemene regels voor de raadkamer. Het gerechtshof dient te beslissen uiterlijk zes weken na sluiting van het onderzoek. Van deze termijn kan eenmaal gemotiveerd worden afgeweken voor bepaalde tijd (artikel 1.2.3.12, tweede lid). De praktijk bij de gerechtshoven is divers. Weliswaar wordt op grond van afspraken via de Raad voor de rechtspraak gestreefd naar afdoening binnen zes maanden na het inzenden van het klaagschrift, maar dat wordt niet door alle gerechtshoven gehaald. In ca. 70 procent van de gevallen wordt zes weken na de sluiting van de behandeling van het beklag uitspraak gedaan. In ieder geval is een uitzondering nodig voor uitzonderlijk complexe zaken en voor de uitvoering van het bevorderen van schadevergoeding zoals hierna te bespreken.

Het voornemen uit de contourennota dat de invoering inhield van een voorwaardelijk bevel tot vervolging voor het geval het slachtoffer voornamelijk uit is op schadevergoeding is uitgevoerd. Een voorwaardelijk bevel tot vervolging is een effectieve stok achter de deur voor degene wiens vervolging wordt verlangd. Indien hij te kennen geeft bereid te zijn om de schade te vergoeden, zal hij daartoe gemakkelijker overgaan als hij weet dat bij niet voldoen een vervolging wacht. Uit reactie van de praktijk blijkt dat van de figuur van het voorwaardelijk bevel kan worden afgezien als de zaak voor bepaalde tijd wordt aangehouden. De beklaagde krijgt dan de tijd om de schade te vergoeden. Als hij dat doet, is het beklag uiteindelijk niet gegrond. Indien de schadevergoeding achterwege blijft kan alsnog vervolging worden bevolen. Niettemin is het voor de hoven die van deze mogelijkheid geen gebruik wensen te maken, dienstig een wettelijke voorziening op te nemen.

Ten slotte vermeld ik dat het voorschrift uit het huidige artikel 243, vierde en vijfde lid, waarin is opgenomen dat de officier van justitie die uiteindelijk na het onderzoek op grond van een bevel tot opsporing of vervolging tot de conclusie komt dat vervolging niet mogelijk of wenselijk is, is verplaatst naar dit hoofdstuk. Zij is immers het vervolg of sluitstuk van de procedure uit dit hoofdstuk. Bij nader inzien is verduidelijkt dat voor zover het hof zich niet zonder onderzoek op de zitting kan verenigen met de voorgestelde beslissing, behandeling op de zitting moet volgen.

### **2.3 Hoofdstuk 3: Bezwaarschrift tegen de procesinleiding**

De regeling heeft tot doel te voorkomen dat de verdachte op grond van een lichtvaardige vervolging terecht moet staan. Daarbij wordt gedacht aan gevallen waarin het bij voorbaat duidelijk is dat het niet tot een veroordeling zal komen. Volgens de opvatting van de Hoge Raad dient "een buitenvervolginstelling te volgen indien reeds dadelijk zou blijken dat ene verdere vervolging niet gerechtvaardigd is" (HR 23 juni 1941, NJ 1941, 706). De regeling houdt ook in het nieuwe wetboek haar functie als correctiemechanisme op de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie, ook al wordt zij in de praktijk relatief weinig benut. De afgelopen jaren was dit circa 230 keer per jaar, waarvan circa 50 keer gericht tegen dagvaardingen voor de meervoudige kamer. Het is het enige middel van de verdachte om te vermijden dat hij in het openbaar zal terechtstaan. De regeling wordt om die reden gehandhaafd.

De wijzigingen die in Boek 4 worden voorgesteld, in het bijzonder de invoering van de procesinleiding (tenlastelegging en mededeling van rechten) en de oproeping voor de terechtzitting, zijn gericht op het gefaseerd aanbrengen van de strafzaak ter berechting. Deze hebben gevolgen voor de regeling van de bezwaarschriftprocedure. Nu de procesinleiding het begin van de berechting markeert en in wezen neerkomt op de aankondiging dat de verdachte op korte termijn voor de rechter wordt gedaagd, ligt het in de rede vanaf dat moment de mogelijkheid open te stellen om bezwaar te maken tegen het openbaar terechtstaan. Het bezwaar tegen de procesinleiding kan worden ingediend binnen twee weken na betekening van de procesinleiding. Betreft dit een meervoudige kamerzaak, dan is nog geen sprake van een oproeping voor de terechtzitting. De rechtbank bepaalt dan wanneer het bezwaarschrift in raadkamer zal worden behandeld. Is sprake van een procesinleiding voor berechting door de enkelvoudige kamer, dan gaat deze reeds vergezeld van een oproeping voor de terechtzitting. Aangezien voor oproeping van de politierechter een kortere oproepingstermijn kan gelden, kan sprake zijn van een betekening van de procesinleiding op een termijn van minder dan twee weken.

In dat geval moet het bezwaarschrift worden ingediend voor het tijdstip van de terechtzitting dat in de oproeping is vermeld. Een bezwaarschrift tegen de procesinleiding voor berechting door de politierechter wordt behandeld op het tijdstip dat in de oproeping is vermeld. Dit sluit aan bij de huidige praktijk, waarbij de politierechter als raadkamer optreedt op grond van artikel 371, onder c. Evenals in het huidige recht is een bezwaarschrift in geval van berechting door de kantonrechter niet mogelijk (huidig artikel 398, onder 3).

In dit hoofdstuk zou volgens aankondiging in de contourennota worden uitgewerkt dat een eind 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. In 1988 is deze wijziging in het wetboek opgenomen. Volgens de memorie van toelichting berustte de noodzaak van deze bepaling op de kennelijk toen bestaande praktijk dat het bezwaarschrift door de meervoudige raadkamer werd behandeld, omdat dit niet werd beschouwd als iets dat enkelvoudig op grond van artikel 21, tweede lid, kon worden afgedaan (Kamerstukken II 1986/87, nr. 3, blz. 5). Tegen deze functiecumulatie is in de wetenschap bezwaar aangetekend, omdat voorstelbaar is dat deze gang van zaken vragen oproept over de onpartijdigheid van de beoordeling van beide zaken door dezelfde rechter(s) (zie C.P.M. Cleiren, *De onpartijdige rechter*, preadvies voor de Vereniging van Rechtsvergelijking Nederland–België). De Hoge Raad heeft evenwel in 1998 uitgesproken dat de enkele omstandigheid dat de rechters die hebben geoordeeld dat het bezwaarschrift ongegrond was, en later hebben deelgenomen aan het onderzoek op de terechtzitting, niet betekent dat de zaak niet is behandeld door een onpartijdig gerecht (HR 6 mei 1997, NJ 1998, 186).

Tegen het voornemen om deze functiecumulatie onmogelijk te maken, waardoor zou moeten worden bepaald dat het bezwaarschrift niet zou mogen worden behandeld door de rechter voor wie de zaak is gedagvaard, is bezwaar gemaakt door de Raad voor de rechtspraak, mede gelet op de huidige vergelijkbare praktijk bij de rechtbanken ten aanzien van meervoudige kamerzaken. De bewoordingen van de wet verzetten zich niet tegen deze handelwijze, ook niet in verband met de ratio van het opnemen van de bepaling in het huidige artikel 371. De Raad voor de rechtspraak meende dat beduchtheid voor negatieve invloed op de onpartijdigheid van de rechter tijdens het onderzoek op de terechtzitting niet terecht was.

Het oordeel over de vraag of er sprake is van een vervolging die lichtvaardig moet worden genoemd, waardoor het in het openbaar terechtstaan van de verdachte ongepast zou zijn, is een oordeel waarmee de zittingsrechter in het algemeen niet is belast. Bij de beoordeling van de zaak houdt hij zich als consequentie van de grondslagleer niet bezig met de vraag of de officier van justitie terecht vervolging voor deze – en niet andere - feiten heeft ingesteld. Aanleiding om het bezwaarschrift gegrond te verklaren is er alleen in het geval meteen zonder onderzoek van de zaak ten gronde blijkt dat er sprake is van lichtvaardige vervolging en het belang van de verdachte om niet in het openbaar terecht te staan zwaar weegt. Het geven van een dergelijk oordeel, ook als het inhoudt dat het bezwaarschrift niet gegrond is, is niet van zodanige aard dat dit van invloed hoeft te zijn op de beoordeling van de vaste vragen van de huidige artikelen 348 en 350. Het opnemen van de hiervoor beschreven beperking van functiecumulatie zou namelijk ook betekenis hebben voor de huidige praktijk bij de rechtbanken ten aanzien van meervoudige kamerzaken. Deze houdt in dat op de dag waarop de strafzaak op de openbare terechtzitting zou worden behandeld, het bezwaarschrift tegen de dagvaarding voorafgaand wordt behandeld door de raadkamer, die is samengesteld uit de rechters die ook de strafzaak behandelen. De bewoordingen van de wet verzetten zich niet tegen deze handelwijze, mede gelet op de ratio van het opnemen van de bepaling in het huidige artikel 371. Daarmee wordt geen voorschot genomen op de normale behandeling van de zaak door de zittingsrechter. Evenmin hoeft tegen deze achtergrond te worden gevreesd voor een negatieve invloed op de onpartijdigheid van de zittingsrechter.

Ik heb er dan ook van afgezien om aan dit voornemen in het onderhavige wetsvoorstel uitvoering te geven. Wel is er aanleiding om te komen tot verheldering en vereenvoudiging van de bestaande regeling, zoals het schrappen van de mogelijkheid om voor het nemen van de beslissing op het bezwaarschrift onderzoek te laten verrichten door de rechter-commissaris (op grond van het huidige artikel 262, derde lid). Deze voorstellen zullen verder artikelsgewijs worden toegelicht.



## 2.4 Hoofdstuk 4: De strafbeschikking

### *Vervolgingsbeslissing en OM-afdoening*

Een groot deel van de lichtere criminaliteit (de verkeersovertredingen, de zogenaamde feitgecodeerde overtredingen, die de politie namens het openbaar ministerie zelf mag afdoen) wordt door de politie met de (politie)strafbeschikking conform vaste tarieven afgedaan. Deze stroom gaat rechtstreeks van de politie (inclusief BOA's en BOD'en) naar het CJIB. Het openbaar ministerie (CVOM) komt pas in beeld nadat verzet is aangetekend tegen de strafbeschikking. In deze zaken is sprake van een vastgelegd opsporings- en vervolgingsbeleid, waarvan vrijwel nooit wordt afgeweken.

Het OM-beleid is erop gericht om in het kader van ZSM 80 procent van de zaken af te doen. Dat betekent dat een groot aantal van de zaken waarin niet rechtstreeks door de politie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, snel met een strafbeschikking van de officier van justitie zal worden afgedaan. Het betreft hier veelal misdrijven en de overtredingen die niet door de politie mogen worden afgedaan. Mogelijk is ook dat al vroeg de voorkeur wordt gegeven aan een andere wijze van afdoening, die niet noodzakelijkerwijs strafrechtelijk behoeft te zijn. Gelet op het geringe aantal personen dat verzet tegen de strafbeschikking aantekent, is de rol van de rechter in zaken waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, zeer klein. Een klein aantal verdachten zal (veelal wegens recidive en de mogelijkheid van een zwaardere sanctie) meteen voor de kantonrechter of politierechter worden gedagvaard. Het streven naar versnelde afdoening betekent dat in de zaakstroom die wordt aangeduid met veel voorkomende criminaliteit de periode tussen het instellen van het opsporingsonderzoek en het nemen van de afdoeningsbeslissing steeds kleiner wordt. Dit laat onverlet dat het opsporingsonderzoek ook in die gevallen volledig moet zijn verricht voordat de definitieve afdoeningsbeslissing wordt genomen. Het gaat hier om zelfstandige OM-beslissingen, die voor een substantieel deel niet meer aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen. Daarbij komen ook nog de zogenaamde politiestrafbeschikkingen, waarbij de beslissing tot het opleggen van de strafbeschikking vrijwel direct aansluit op de constatering van het strafbaar feit. Pas in de gevallen waarin de verdachte het niet eens blijkt te zijn met de strafbeschikking die tegen hem is uitgevaardigd, wordt de zaak aan de rechter voorgelegd. Voordien (voor de aanvang van de terechtzitting) heeft de officier van justitie nog de gelegenheid om de strafbeschikking of de dagvaarding in te trekken.

In het kader van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, waarbij overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer ook aandacht zal worden besteed aan het eerder genoemde onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de praktijk van de OM-afdoening (Beschikt en gewogen), zullen nadere consequenties voor de wetgeving onder ogen moeten worden gezien. Ten slotte zal op grond van onderzoek door het WODC naar het functioneren van ZSM in de praktijk kunnen worden gezien of deze ontwikkeling nog met regelgeving moet worden ondersteund.

Vanwege praktische redenen is ervoor gekozen om de titels betreffende de buitengerechtelijke afdoening inhoudelijk ongewijzigd in dit wetsvoorstel op te nemen omdat het voor een belangrijk deel recente wetgeving betreft. Een belangrijke buitengerechtelijke afdoeningsvorm, de afdoening bij strafbeschikking, is gefaseerd ingevoerd ingevolge de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330). Eventuele wetswijzigingen zijn pas aan de orde na de inmiddels in gang gezette evaluatie van deze wet, waarbij ook het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de praktijk van de strafbeschikking is onderzocht (Beschikt en gewogen), zal worden betrokken. Dat geldt ook voor de wensen die door de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van een mogelijke invoering van rechterlijke toetsing van transacties en strafbeschikkingen zijn geuit. Dit onderzoek is bij brief van 26 februari 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 225) met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer toegezonden. Wenselijk geachte wijzigingen in de regeling van de strafbeschikking die voortvloeien uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening en wijzigingen in die regeling die voortvloeien uit de uitgangspunten van de modernisering van het wetboek (bijvoorbeeld techniekonafhankelijkheid) zouden, anders dan in de contourennota was voorzien, in een later

stadium (na de consultatie over dit boek) maar wel in het kader van de modernisering van het wetboek kunnen worden meegenomen. Ook een beslissing over het al dan niet handhaven van de bestaande figuur van de transactie en het opnemen daarvan in dit wetboek zal in een later stadium worden genomen.

In dit voorstel zijn de bepalingen over de strafbeschikking uit de vierde tot en met de achtste afdeling niet opgenomen, omdat zij niet over de vervolging gaan. In een later stadium zal worden beslist of en waar zij definitief in het nieuwe wetboek terecht zullen komen. Vooralsnog staat mij het volgende voor ogen. De vierde afdeling (Uitreiken en toezenden van de strafbeschikking; huidig artikel 257d) zou bij de invoeringswet kunnen worden toegevoegd aan hoofdstuk 9 van Boek 1 (De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen). De vijfde en zesde afdeling (Verzet tegen beschikkingen; huidige artikelen 257e en 257f) worden overgeheveld naar Boek 5, over rechtsmiddelen. De zevende afdeling (Tenuitvoerlegging) kan bij de invoeringswet worden toegevoegd aan Boek 8 (Tenuitvoerlegging (rechterlijke) beslissingen). De achtste afdeling (Openbaarheid): moet worden gezien na evaluatie van de strafbeschikking; de bedoelde algemene maatregel van bestuur is nooit tot stand gekomen.

### **3 Financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties**

#### **3.1 Inleiding**

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering betreft een omvangrijke wetgevingsoperatie met aanzienlijke consequenties voor de organisaties in en om de strafrechtketen. Daarom wordt per wetsvoorstel rekenschap gegeven van de belangrijkste gevolgen van de voorgestelde wetswijzigingen voor onder andere bestaande werkprocessen, werklust en financiën. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel. De consequenties zijn in intensieve samspraak met de ketenpartners in kaart gebracht, mede door middel van ex-ante evaluaties, visualisaties en effectonderzoeken. Soms is in samspraak met de genoemde partijen vastgesteld dat bepaalde voorstellen of onderdelen daarvan *geen* uitvoeringsconsequenties zullen hebben. Daarvan wordt in deze paragraaf eveneens rekenschap gegeven. De uitvoeringsconsequenties van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering voor de advocatuur worden op een andere wijze in kaart gebracht. De consequenties voor de verdediging worden onder andere door middel van een onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) inzichtelijk gemaakt.

De opzet van het wetgevingsprogramma waarbij de wetsvoorstellen in tranches in procedure worden gebracht, faciliteert een integrale en afgewogen beoordeling, terwijl tegelijkertijd de omvang van de te behandelen voorstellen zo overzichtelijk mogelijk wordt gehouden. Deze opzet brengt mee dat de uitvoeringsconsequenties – die per wetsvoorstel in beeld worden gebracht – nog kunnen worden beïnvloed door keuzes die later in het proces worden gemaakt. Het kan dus voorkomen dat deze paragraaf wordt aangepast na de consultatie of het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Verder is van belang dat deze paragraaf is gebaseerd op de stand van zaken in de praktijk in 2017. Op het moment dat het nieuwe wetboek in werking treedt zijn er mogelijk maatschappelijke, technologische of andere ontwikkelingen die de geschetste impact van de wetsvoorstellen verkleinen of vergroten.

De kosten en baten die in deze paragraaf in beeld zijn gebracht betreffen uitsluitend de structurele kosten en baten van gedane voorstellen. De incidentele kosten, dat wil zeggen de eenmalige kosten die gepaard gaan met de implementatie van het nieuwe wetboek, kunnen pas in beeld worden gebracht wanneer het gehele wetboek in concept gereed is. Een overzicht van die kosten zal dan ook pas kunnen worden gegeven bij de Invoeringswet, de laatste tranche van het wetgevingsprogramma. De gedachtevorming over hoe de implementatie zou kunnen worden vormgegeven is wel reeds gestart. Daarbij wordt ook de vraag gesteld welke kostenposten de implementatie mogelijk met zich brengt en van welke orde van grootte deze zouden zijn.

### **3.2 Hoofdstuk 1 (De beslissing tot vervolging en het afzien van vervolging)**

Het openbaar ministerie en de rechtspraak hebben onderzoek verricht naar de uitvoeringsconsequenties als gevolg van dit hoofdstuk. Aangezien deze potentieel de grootste wijzigingen bevatten is in het bijzonder gekeken naar de voorgestelde bepalingen over:

- 1) de kennisgeving van de beslissing tot niet-vervolging (artikel 3.1.3);
- 2) de hervatting van het opsporingsonderzoek (artikel 3.1.4); en
- 3) een rechtsmiddel tegen de beslissing van de rechter-commissaris en de raadkamer (artikel 3.1.5).

Eventuele uitvoeringsconsequenties naar aanleiding van artikel 3.1.1, derde lid, zullen in samenspraak met de ketenpartners in de consultatiefase worden onderzocht.

In samenspraak met de ketenpartners is vastgesteld dat dit hoofdstuk voor de overige ketenpartners geen of geen noemenswaardige uitvoeringsconsequenties zal hebben.

#### **3.2.1 Uitvoeringsconsequenties van de onderzochte bepalingen**

##### *De kennisgeving van de beslissing tot niet-vervolging (artikel 3.1.3)*

Artikel 3.1.3 bepaalt dat van de beslissing tot niet-vervolging (de sepotbeslissing) direct een kennisgeving wordt gegeven aan de verdachte die is verhoord. Er bestaat nu geen algemene wettelijke verplichting tot het doen van mededeling van deze beslissing aan de verdachte. In de praktijk is door het College van procureurs-generaal nu al voorgeschreven dat – ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting – van de beslissing om niet te vervolgen kennis moet worden gegeven aan de verdachte onder vermelding van de sepotgrond (Aanwijzing gebruik sepotgronden, Stcrt. 2014, 23614). Er is sprake van codificatie van deze beleidsregel, waardoor de verwachting is dat er voor het openbaar ministerie geen tot zeer beperkte uitvoeringsconsequenties zullen zijn.

##### *De hervatting van het opsporingsonderzoek (artikel 3.1.4)*

De rechtsgevolgen die zijn verbonden aan een kennisgeving van niet-vervolging (door de officier van justitie) en een buitenvervolginstelling (door de rechter) worden gelijkgetrokken indien het opsporingsonderzoek wordt hervat in het geval er nieuwe bezwaren aanwezig zijn. Dit betekent dat in beide gevallen een machtiging van de rechter-commissaris is vereist indien de voorgelegde gegevens aanleiding geven tot een nieuwe vervolgingsbeslissing. Wel kan op bevel van de officier van justitie onderzoek worden gedaan naar de gegrondheid en validiteit van de nieuwe gegevens ter onderbouwing van de vordering tot hervatting van het opsporingsonderzoek op grond van nieuwe bezwaren. Uit onderzoek van het openbaar ministerie blijkt dat in de huidige praktijk er jaarlijks gemiddeld 49.000 zaken worden geseponeerd. De zaken die voor een hervatting van het opsporingsonderzoek in aanmerking zouden kunnen komen zijn de zaken die zijn geseponeerd op grond van onvoldoende bewijs of geen wettig bewijs. Het aantal zaken dat in 2013 tot en met 2016 op basis van deze gronden is geseponeerd betreft ongeveer 17.000 zaken per jaar. Hoe vaak vervolgens sprake is van hervatting van het opsporingsonderzoek omdat nieuwe bezwaren aanwezig zijn, is onbekend. De verwachting is echter dat dit niet in een substantieel aantal zaken het geval zal zijn. De verwachting is daarom dat sprake is van een beperkte toename van werklasten voor het openbaar ministerie en de rechtspraak naar aanleiding van de voorgestelde gelijktrekking.

In artikel 3.1.4, vierde lid, wordt voorgesteld dat de officier van justitie aan de (voormalige) verdachte tegen wie het opsporingsonderzoek voor hetzelfde feit wordt hervat, mededeling doet, tenzij het belang van het onderzoek daardoor in dat stadium ernstig wordt geschaad. Of sprake is van een substantiële toename van werklasten naar aanleiding van de voorgestelde bepaling is afhankelijk van de vraag hoe vaak een hervatting van het opsporingsonderzoek voorkomt nadat een kennisgeving van niet-vervolging of buiten vervolginstelling is verzonden. Cijfers over het

aantal zaken zijn niet beschikbaar. De verwachting is echter dat het aantal zaken waarbij sprake is van hervatting van het opsporingsonderzoek nadat een kennisgeving van niet-vervolgving of buiten vervolgingstelling is verzonden, op dit moment niet substantieel is. De verwachting is daarom dat sprake zal zijn van een beperkte toename van werklasten voor het openbaar ministerie naar aanleiding van de voorgestelde bepaling.

*Een rechtsmiddel tegen de beslissing van de rechter-commissaris en de raadkamer (artikel 3.1.5)*

In verband met artikel 3.1.5, eerste lid, wordt aan de verdachte een rechtsmiddel toegekend tegen een afwijzing van een verzoek aan de rechter-commissaris om de zaak voor beëindiging aan de raadkamer voor te dragen. Deze bepaling wordt opgenomen in Boek 2 (artikel 2.10.5.4, derde lid). Aan de officier van justitie wordt een rechtsmiddel toegekend tegen een beslissing tot beëindiging van de zaak door de rechtbank. Dit is bepaald in artikel 3.1.5, zesde lid.

Naar aanleiding van het door de rechtspraak uitgevoerde effectonderzoek wordt ingeschat dat de verdachte zich niet in een zodanig substantieel aantal zaken zal gaan wenden tot de rechter-commissaris ten behoeve van voortgangsbewaking, dat sprake zal zijn van een grote toename van werklasten voor de rechtspraak. De rechter-commissaris kan op grond van het huidige artikel 180 Sv de zaak voorleggen aan de rechtbank, met het oog op toepassing van artikel 36 (verklaring einde zaak). Uit het onderzoek van de rechtspraak blijkt dat deze voordracht door de rechter-commissaris enkele tientallen keren in de laatste vijf jaar is voorgekomen. In gemiddeld iets minder dan tien zaken per jaar heeft de rechter-commissaris de zaak voorgelegd aan de rechtbank, met het oog op toepassing van artikel 36 Sv. Hoe vaak dat is gedaan op verzoek van de verdachte is onbekend. Evenmin is bekend hoe vaak een verzoek van de verdachte om de zaak aan de raadkamer voor te leggen wordt afgewezen.

Hetzelfde geldt voor het hoger beroep dat door de officier van justitie kan worden ingesteld tegen de beslissing van de rechtbank dat de zaak is geëindigd. Naar aanleiding van het door het openbaar ministerie uitgevoerde effectonderzoek wordt ingeschat dat ook dit zich niet in een substantieel aantal zaken zal gaan voordoen. De verwachting is daarom dat sprake zal zijn van een zeer beperkte toename van werklasten voor het openbaar ministerie en de rechtspraak als gevolg van de voorgestelde bepaling.

### **3.3 Hoofdstuk 2 (Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten)**

De rechtspraak heeft onderzoek verricht naar de uitvoeringsconsequenties als gevolg van dit hoofdstuk. Aangezien dit potentieel de grootste wijziging bevat is in het bijzonder gekeken naar de voorgestelde bepaling over de sluiting en termijn van de beslissing (artikel 3.2.10).

Eventuele uitvoeringsconsequenties naar aanleiding van artikel 3.2.4, tweede lid, zullen in samenspraak met de ketenpartners in de consultatiefase worden onderzocht.

In samenspraak met de ketenpartners is vastgesteld dat dit hoofdstuk voor de overige ketenpartners geen of geen noemenswaardige uitvoeringsconsequenties zal hebben.

#### **3.3.1 Uitvoeringsconsequenties van de onderzochte bepaling**

*De sluiting en termijn van de beslissing (artikel 3.2.10)*

Door de doorwerking van Boek 1 (artikel 1.2.3.12) is de termijn voor het nemen van een beslissing zes weken na sluiting van het onderzoek. Deze beslissing kan één keer voor bepaalde tijd gemotiveerd worden uitgesteld.

Uit het onderzoek van de rechtspraak is gebleken dat op dit moment op grond van het huidige artikel 12 Sv jaarlijks ongeveer 2.900 zaken worden afgedaan. In meer dan 70% van de zaken slagen de gerechtshoven er op dit moment in binnen zes weken een beslissing te nemen. Ten aanzien van de overige 30% van de zaken zal – met de voorgestelde bepaling – gemotiveerd

afgeweken kunnen worden van die termijn. Dat zal niet in alle zaken gebeuren, maar naar verwachting van de rechtspraak in een (groot) deel van die zaken. Gelet op de huidige behandeltijd van een artikel 12 Sv-zaak, in samenhang met de tijdbesteding die daar nu mee gepaard gaat en de tijdbesteding die daaraan moet worden toegevoegd vanwege het gemotiveerd afwijken, leidt de voorgestelde bepaling niet tot substantiële werklastgevolgen voor de rechtspraak. Er zal sprake zijn van een zeer beperkte toename van werklast voor de rechtspraak.

#### **3.4 Hoofdstuk 3 en 4**

In samenspraak met de ketenpartners is vastgesteld dat de hoofdstukken 3 en 4 geen uitvoeringsconsequenties hebben.

Voor hoofdstuk 4 wordt verwezen naar de stand van zaken uiteengezet in paragraaf 2.4. Een deel van de bepalingen over de buitengerechtelijke afdoening zijn inhoudelijk ongewijzigd in het wetsvoorstel opgenomen. Eventuele wetswijzigingen zijn pas aan de orde na de inmiddels in gang gezette evaluatie van de Wet OM-afdoening. Eventuele uitvoeringsconsequenties kunnen ook pas dan worden onderzocht.

## ARTIKELSGEWIJS DEEL

### Hoofdstuk 1 De beslissing over vervolging

Voor een algemene toelichting op dit onderwerp wordt verwezen naar paragraaf 2.1. In dit hoofdstuk gaat het in het bijzonder over de wijze waarop van de beslissing om (niet) te vervolgen moet worden kennisgegeven en welke gevolgen daaraan zijn verbonden. Het bevat de opdracht aan de officier van justitie om na de afronding van het opsporingsonderzoek zo spoedig mogelijk een vervolgingsbeslissing te nemen. Zowel van het instellen van vervolging als van het afzien daarvan dient in beginsel mededeling te worden gedaan aan de verdachte. Indien wordt besloten tot het afzien van vervolging onder het stellen van voorwaarden, is deze modaliteit ook in dit hoofdstuk geregeld. Het hoofdstuk regelt voorts de wijze waarop aan een zaak een eind kan komen door een beslissing tot niet-vervolging van de officier van justitie en buiten vervolging stelling door de rechter. Ten slotte is een regeling opgenomen voor de mogelijkheid van hervatting van het opsporingsonderzoek indien er sprake is van nieuwe gegevens, die tot een andere vervolgingsbeslissing kunnen leiden. De beslissing over het al dan niet instellen van vervolging zijn eveneens relevant voor het slachtoffer dat te kennen heeft gegeven op de hoogte te willen worden gesteld van belangrijke beslissingen in de strafzaak tegen de verdachte. Het lijkt geen twijfel dat deze beslissingen daartoe horen.

#### **Artikel 3.1.1** [instellen van vervolging]

Dit artikel sluit aan op artikel 1.3.2.3, waarin wordt bepaald op welke wijze de officier van justitie vervolging kan instellen.

##### *Eerste en tweede lid*

In het eerste lid wordt overeenkomstig de bepaling in het huidige artikel 167, eerste lid, benadrukt dat de vervolgingsbeslissing moet worden genomen op basis van het opsporingsonderzoek.

In het tweede lid is de tweede volzin van artikel 167, eerste lid, opgenomen. Aan het belang van een voortvarende beslissing wordt onder meer uitvoering gegeven door middel van het ZSM-beleid van het openbaar ministerie.

##### *Derde lid*

Nieuw is het derde lid, waarin de hoofdregel is opgenomen dat zo veel mogelijk zal worden getracht de verdachte van een misdrijf te verhoren voordat vervolging wordt ingesteld. In het algemeen ligt voor de hand dat bij de vervolgingsbeslissing meeweegt welke verklaring de verdachte in het opsporingsonderzoek over zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit heeft afgelegd. De eerste volzin van het derde lid dient dan ook te worden gezien als een uitwerking van de bepaling in het eerste lid: bij het nemen van de vervolgingsbeslissing behoort de officier van justitie over een volledig opsporingsonderzoek te beschikken. Uitzonderingen daarop zijn enerzijds de gevallen waarin het opsporingsonderzoek nog niet geheel is afgerond en waarin een pro-forma zitting onvermijdelijk is en anderzijds de gevallen waarin de verdachte niet is verhoord.

Bij een volledig opsporingsonderzoek hoort dat de verdachte is verhoord althans daartoe in de gelegenheid is gesteld. Bij gelegenheid van het politieverhoor wordt aan de verdachte kenbaar gemaakt dat hij verdacht wordt van een strafbaar feit. Hij wordt dan ondervraagd over zijn mogelijke betrokkenheid daarbij en hij krijgt de gelegenheid om zijn lezing van het gebeurde voor te leggen. Voor de gevallen waarin de verdachte niet vindbaar is of niet heeft gereageerd op de uitnodiging voor verhoor en niet is aangehouden, volstaat deze vaststelling. Voor de hand ligt dat van het ontbreken van het verhoor van de verdachte en de reden daarvoor in het proces-verbaal dat aan de officier van justitie wordt ingezonden melding wordt gemaakt. De verplichting om zich voor het nemen van de vervolgingsbeslissing te vergewissen van de aanwezigheid van het proces-verbaal van het verhoor van de verdachte en de reden van het eventueel ontbreken daarvan, is beperkt tot het beslissen over de vervolging voor misdrijven. Gelet op de bestaande praktijk, waarbij veel overtredingen door de politie met een politiestrafbeschikking of door de officier van justitie met een strafbeschikking op basis van een beperkt proces-verbaal worden afgedaan, is een

verplichting om de verdachte te verhoren niet goed uitvoerbaar en evenmin proportioneel gelet op de ernst van de zaak.

Een bijzondere kleine categorie wordt gevormd door degenen aan wie (nog) niet kenbaar is gemaakt dat zij als verdachte in een opsporingsonderzoek zijn aangemerkt. In een zaak kunnen tegen anderen dan de verdachte bevoegdheden zijn aangewend of kunnen heimelijke bevoegdheden zijn toegepast zonder dat de verdachte daarvan weet heeft. Mogelijk is dat verdachten in het kader van het opsporingsonderzoek wel het vermoeden hebben dat het onderzoek gaande is. Ook in het kader van het onderzoek naar de verdenking van strafbare feiten die binnen de context van een rechtspersoon zijn begaan, kan enige tijd onduidelijk blijven of (ook) de rechtspersoon en/of haar leidinggevers als verdachte zullen worden vervolgd. Een persoon die in onzekerheid verkeert over de vraag of hij als verdachte is aangemerkt, kan verzoeken om als verdachte te worden verhoord. Dat verhoor zal vervolgens als regel door opsporingsambtenaren worden afgenomen.

In Boek 2 is bepaald dat de verdachte die voor de eerste keer door de politie is verhoord zich met onderzoekswensen tot de RC kan wenden. Als de verklaring van zijn verhoor niet beschikbaar is, moet hij alsnog in de gelegenheid zijn gesteld zijn lezing te geven van de toedracht van het strafbaar feit dat hem wordt verweten. Nadat de verdachte door de politie is verhoord, kan hij zich tot de rechter-commissaris wenden met mogelijke wensen voor aanvullend onderzoek. Een verdachte die niet is verhoord en tegen wie rauwelijks vervolging is ingesteld, heeft geen gelegenheid gehad zich tot de RC te wenden met verzoek om onderzoek. De consequentie daarvan is dat deze pas bij gelegenheid van het onderzoek op de terechtzitting kunnen worden geuit en voor zover deze worden toegewezen, leiden tot aanhouding die wellicht te vermijden was geweest. Aandacht verdient dat het derde lid er niet toe verplicht om aan een persoon op diens verzoek te onthullen dat tegen hem een opsporingsonderzoek loopt. Het derde lid vergt alleen dat geen vervolging kan worden ingesteld tegen de verdachte dan nadat hij op zijn verzoek voor verhoor is uitgenodigd. Ook wanneer de verdachte een verzoek heeft gedaan om te worden verhoord, zullen mededeling dat hij als verdachte is aangemerkt en verhoor pas plaatsvinden zodra het belang van het onderzoek dat toelaat.

#### **Artikel 3.1.2** [voorwaardelijk sepot]

De bepalingen uit het eerste en tweede lid over voorwaardelijk sepot zijn overgenomen uit het huidige artikel 242, tweede en derde lid. Toegevoegd is dat het feit naar het oordeel van de officier van justitie bewijsbaar en strafbaar moet zijn. Door de bepaling in het nieuwe derde lid wordt gestipuleerd dat toezicht moet worden gehouden op het voldoen aan de voorwaarden en dat bij overtreding van die voorwaarden een nieuwe vervolgingsbeslissing moet worden genomen. Dit bevestigt de bestaande praktijk.

#### **Artikel 3.1.3** [beslissing tot niet-vervolging]

##### *Eerste lid*

Er bestaat nu geen wettelijke verplichting tot het doen van mededeling van de beslissing tot niet-vervolging. Dat is alleen voorgeschreven bij het afzien van verdere vervolging (artikel 243, eerste lid). In de praktijk is niettemin door het College van procureurs-generaal voorgeschreven dat ook van de beslissing om niet te vervolgen kennis moet worden gegeven aan de verdachte en de overige belanghebbenden (Aanwijzing gebruik sepotgronden, Stcrt. 2014, 23614). De tijd is gelet op deze praktijk rijp voor codificatie van deze beleidsregel. In het verlengde daarvan past een (herziening van de) regeling van de gevallen waarin een beslissing van het afzien van vervolging kan worden herroepen, hetzij op initiatief van het slachtoffer, hetzij op initiatief van de officier van justitie als er sprake is van een wezenlijke verandering in de gemaakte afweging. Daarna komen aan de orde welke verwachting de verdachte kan ontlenen aan de ontvangst van een sepotmededeling en welke mogelijkheid van de officier van justitie heeft om op zo'n beslissing terug te komen en alsnog tot vervolging over te gaan.

##### *Mededeling van beslissing tot niet-vervolging*

Een beslissing tot niet vervolging (ook wel aangeduid als sepotbeslissing) houdt in dat de officier

van justitie geen aanleiding ziet voor het voorleggen van de zaak aan de rechter en evenmin voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. Indien wordt afgezien van het instellen van vervolging, bestaat nu geen algemene wettelijke verplichting om daarvan aan de verdachte mededeling te doen. Wel bestaat de wettelijke verplichting om zowel bij vervolging als bij sepot mededeling te doen aan het slachtoffer van een strafbaar feit, dat te kennen heeft gegeven op de hoogte te willen worden gehouden van belangrijke beslissingen in de zaak. Die beslissing is voor het slachtoffer relevant in verband met de openstaande middelen om zich tegen die beslissing te verzetten. Ook voor andere belanghebbenden is het relevant te vernemen dat het onderzoek in een zaak is geëindigd, zoals bijvoorbeeld de beslagene die geen verdachte is. De wet bepaalt nu in artikel 552ca, eerste lid, dat het openbaar ministerie dat kan vermoeden dat het inbeslaggenomen voorwerp niet aan de verdachte toebehoort, naspeuringen verricht naar degene die als rechthebbende kan gelden om hem op zijn beklagrecht te kunnen wijzen.

De huidige wet regelt voorts dat de verdachte die niet *verder* wordt vervolgd, in een aantal situaties recht heeft op een kennisgeving van niet verdere vervolging. De kennisgeving van niet verdere vervolging vond plaats aan het eind van het gerechtelijk vooronderzoek, indien van vervolging werd afgezien. Er is nu in de procedure geen vast moment waarop de kennisgeving zou moeten worden verzonden. Denkbaar is dat nu nog tot verzending wordt overgegaan indien vrijheidsbeneming in het opsporingsonderzoek is toegepast; het is voor de verdachte in de praktijk van belang dat vaststaat dat de zaak is geëindigd in verband met het indienen van schadevergoeding voor ondergane voorlopige hechtenis.

Voorstel is om voor alle beslissingen tot niet vervolging in de wet voor te schrijven dat deze aan de verdachte moeten worden meegedeeld en gemotiveerd. Uit de hiervoor genoemde Aanwijzing gebruik sepotgronden van het College van procureurs-generaal blijkt dat – ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting – nu al is voorgeschreven dat de officier van justitie van zijn sepotbeslissing en de gronden daarvoor mededeling doet aan de verdachte. Aan deze mededeling zijn rechtsgevolgen verbonden en van belang is dat de verdachte daarvan kennis krijgt. Het betreft de omstandigheid dat met de kennisgeving geen definitief, doch voorwaardelijk, einde aan de zaak behoeft te zijn gekomen, zoals in het geval dat het beklag van het belanghebbende slachtoffer tegen de beslissing gegrond wordt bevonden, ofwel nieuwe bezwaren aan het licht komen die tot heroverweging van de sepotbeslissing nopen.

Zolang deze voorwaarden niet worden vervuld, mag de verdachte erop vertrouwen dat aan zijn zaak een einde is gekomen en dat het onderzoek tegen hem niet zonder meer kan worden hervat. Niettemin zijn er omstandigheden denkbaar dat bij aan het licht komen van nieuwe omstandigheden de officier van justitie de wens kan hebben het opsporingsonderzoek te hervatten. Sommige sepotbeslissingen zullen daar niet of minder vatbaar voor zijn, zoals onmiskenbare gevallen waarin het feit is verjaard, de verdachte ten onrechte als zodanig is aangemerkt of geringe strafwaardigheid van het feit, maar andere gevallen wel, zoals ontoereikend bewijs. Duidelijk is dat een heropening van het opsporingsonderzoek na het doen van een sepotmededeling niet lichtvaardig zal moeten geschieden.

Voorstel is om de rechtsgevolgen van de kennisgeving van niet-vervolging en die van de buitenvervolginstelling van de gewezen verdachte gelijk te trekken, waardoor de gewezen verdachte niet zonder meer kan worden geconfronteerd met de hervatting van het opsporingsonderzoek. Ook in het geval van een sepotbeslissing zal voor een volledige hervatting een machtiging van de rechter-commissaris nodig zijn. Voor een toelichting op dit voorstel en de uitwerking daarvan verwijs ik naar paragraaf 2.1.3.

#### **Artikel 3.1.4 [hervatting opsporingsonderzoek na sepot]**

Voor een algemene toelichting op de voorgestelde wijzigingen verwijs ik naar paragraaf 2.1.3. In artikel 3.1.4 is beschreven wanneer de officier van justitie het opsporingsonderzoek dat met een sepotbeslissing is geëindigd, kan heropenen en opnieuw een vervolgingsbeslissing kan nemen.



#### *Eerste lid*

In het eerste lid is het rechtsgevolg van de kennisgeving sepotbeslissing gelijk getrokken met die van de buitenvervolginstelling.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is de omschrijving van nieuwe bezwaren overgenomen uit artikel 255, tweede lid, met dien verstande dat zij is uitgebreid vanwege de redenen aangegeven in paragraaf 2.1.

#### *Derde lid*

In het derde lid is het vereiste van de machtiging van de rechter-commissaris opgenomen voor het geval het opsporingsonderzoek op grond van nieuwe bezwaren wordt hervat na de kennisgeving van niet-vervolginstelling verzonden door of namens de officier van justitie.

#### *Vierde lid*

In het vierde lid is nieuw opgenomen dat van de hervatting van het opsporingsonderzoek mededeling moet worden gedaan aan de verdachte met een mogelijkheid voor uitstel indien het onderzoeksbelang dat dringend vordert. In die gevallen kan de verdachte aanspraak maken op meer rechtszekerheid.

### **Artikel 3.1.5** [verklaring einde van de zaak]

#### *Eerste lid*

Dit artikel vormt, samen met artikel 3.1.6, tweede lid, de opvolger van het huidige artikel 36 en betreft de mogelijkheid dat de rechter verklaart dat de zaak is geëindigd tijdens het opsporingsonderzoek. Hij doet dit op voordracht van de rechter-commissaris die na onderzoek van de voortgang van het opsporingsonderzoek meent dat er duidelijkheid moet komen over de te nemen vervolgingsbeslissing. De mogelijkheid om een verklaring dat de zaak is geëindigd te verkrijgen indien een reeds ingestelde vervolging is gestagneerd, wordt geregeld in artikel 3.1.6, tweede lid.

In het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2.1.3) is ingegaan op de vormgeving van de rechtsbescherming voor de verdachte tijdens het opsporingsonderzoek. Vanaf het moment dat de verdachte is verhoord staan hem middelen ten dienste om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of, en zo ja welke, strafrechtelijke afdoening zal volgen en om te bevorderen dat die vervolgingsbeslissing tijdig wordt genomen. Behalve het recht op een kennisgeving van niet-vervolginstelling indien de officier van justitie op basis van de uitkomsten van het opsporingsonderzoek besluit geen vervolging in te stellen (artikel 3.1.3), heeft de verdachte vanaf dat moment ook toegang tot de rechter-commissaris voor het doen verrichten van onderzoek. Hij kan ook de rechter-commissaris verzoeken de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen (huidig artikel 180 en voorgesteld artikel 2.10.5.4). De rechter-commissaris kan het dossier beoordelen, eventueel een regiebijeenkomst bijeenroepen en de officier van justitie een termijn stellen voor het nemen van een vervolgingsbeslissing. In het uiterste geval kan de rechter-commissaris bij de rechtbank ambtshalve of op verzoek van de verdachte een voordracht doen tot verklaring dat de zaak is geëindigd. Uit de opbouw van die bepaling in Boek 2 is al op te maken dat deze gang naar de rechter een uiterste stap is indien de officier van justitie na interventie van de rechter-commissaris geen duidelijkheid kan bieden over de voortgang van het opsporingsonderzoek en evenmin een vervolgingsbeslissing neemt.

#### *Tweede lid*

Het voorschrift om de rechtstreeks belanghebbende, indien deze bekend is, bij de vervolging te horen, of in elk geval daartoe op te roepen, is nieuw en draagt eraan bij dat deze beslissing, die een einde inhoudt van het vervolgingsrecht, zorgvuldig wordt genomen met inachtneming van de belangen van het slachtoffer.

#### *Derde lid*

Deze regeling betreft een raadkamerprocedure. Daarvoor geldt in het nieuwe wetboek het uitgangspunt van openbaarheid, tenzij de wet anders bepaalt. Voor de huidige regeling van artikel 36 geldt beslotenheid en er is geen aanleiding daarin wijziging te brengen. Daarom wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de behandeling door de raadkamer plaatsvindt op een niet openbare zitting.

#### *Vierde lid*

De rechter behoudt de discretionaire bevoegdheid zoals in de huidige regeling bestaat om de beslissing tot verklaring dat de zaak is geëindigd aan te houden voor bepaalde tijd. Het woord 'telkens' geeft aan dat dit desgewenst kan worden herhaald. Expliciet is aangegeven dat hij daarbij een termijn stelt aan het openbaar ministerie om een vervolgingsbeslissing te nemen.

#### *Vijfde lid*

Volgens de gekozen terminologie voor het nieuwe wetboek neemt de raadkamer geen beschikking, maar een beslissing, die ter beschikking wordt gesteld van de verdachte en de officier van justitie. De verklaring van de rechtbank dat de zaak is geëindigd, moest op grond van het huidige artikel 36, vierde lid, worden betekend. Het vereiste van betekening wordt niet langer gesteld. Aangezien de verdachte zelf het initiatief heeft genomen tot verkrijging van de desbetreffende beslissing, zal hij er voldoende belang in stellen om te zorgen dat hij daarvan kennis krijgt. De beslissing wordt ook ter beschikking gesteld aan de rechtstreeks belanghebbende bij de vervolging.

#### *Zesde lid*

Hier wordt de mogelijkheid van het instellen van hoger beroep voor de officier van justitie geopend. Dit past in de lijn dat per categorie van beslissingen wordt nagegaan wanneer het openbaar ministerie in hoger beroep kan. Het openbaar ministerie heeft hier een reëel belang, omdat de verklaring dat de zaak is geëindigd een einde maakt aan het vervolgingsrecht. Het openbaar ministerie heeft volgens de huidige regeling geen appelrecht op grond van artikel 446, omdat het om een beslissing gaat die op vordering van het openbaar ministerie is genomen.

### **Artikel 3.1.6** [verklaring einde zaak na formele einduitspraak of intrekken procesinleiding]

#### *Eerste lid*

Een verklaring dat de zaak is geëindigd kan de rechtbank ook geven op verzoek van de verdachte in het geval dat een al aangevangen vervolging tegen hem niet wordt voortgezet. Op de betekenis die het begrip 'ingestelde vervolging' heeft in het nieuwe wetboek en ook in deze regeling, is in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2.1) ingegaan. Het eerste lid betreft de situatie dat de berechting is geëindigd in een formele einduitspraak over de vragen van artikel 4.3.1.1 (huidig artikel 348), namelijk nietigheid van de tenlastelegging, onbevoegdheid van de rechter of niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie. In dat geval zal de officier van justitie moeten beslissen of, en zo ja hoe, hij de vervolging voortzet. Sommige oorzaken die tot een dergelijke uitspraak hebben geleid zijn immers herstelbaar en doen het vervolgingsrecht niet eindigen. De officier van justitie kan in dat geval besluiten een nieuwe procesinleiding uit te brengen, alsnog een strafbeschikking uit te vaardigen of alsnog te seponeren. Besluit hij alsnog van vervolging af te zien, dan verstrekt hij de verdachte direct een kennisgeving van niet-vervolging, waardoor de zaak eindigt. De bepaling verwijst naar artikel 3.1.3, tweede lid, waarin is bepaald dat in de kennisgeving van niet-vervolging wordt vermeld op welke gronden van vervolging is afgezien en welke rechtsgevolgen daaraan zijn verbonden. Blijft de officier van justitie in gebreke één van de hiervoor genoemde keuzes te maken, dan kan de verdachte op grond van het tweede lid de rechtbank verzoeken te verklaren dat de zaak is geëindigd.

#### *Tweede lid*

Ingevolge dit lid kan de verdachte de rechtbank in twee situaties verzoeken te verklaren dat de zaak is geëindigd. In de eerste plaats indien de officier van justitie, in het geval zoals toegelicht bij het eerste lid, verzuimt een beslissing te nemen over de voortgang van de vervolging na een

einduitspraak die inhoudt nietigheid van de tenlastelegging, onbevoegdheid van de rechter of niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie.

In de tweede plaats indien de officier van justitie in gebreke blijft om na intrekking van de procesinleiding zorg te dragen voor een kennisgeving van niet-vervolgung of het uitvaardigen van een strafbeschikking (artikel 4.1.2.6). In het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2.1.3) is toegelicht dat in hoofdstuk 1 van Boek 4 wordt voorgesteld het aanhangig maken van de zaak ter berechting gefaseerd te doen verlopen: de strafzaak wordt ter berechting aangebracht door indiening van een procesinleiding bij de voorzitter van de rechtbank, gevolgd door dagbepaling en oproeping voor de terechtzitting. De officier van justitie kan tot de aanvang van de terechtzitting de procesinleiding intrekken, ook op gronden aan het algemeen belang ontleend, maar hij moet dan alsnog seponeren of aankondigen dat hij een strafbeschikking zal uitvaardigen. Verzuimt hij dit te doen, dan staat voor de verdachte de weg open naar de rechtbank waarvoor de zaak werd vervolgd tot verkrijging van een verklaring dat de zaak is geëindigd.

In beide situaties is de raadkamer daarvoor het juiste forum, omdat de zaak niet meer onder de zittingsrechter is en de al aangevangen vervolging is gestagneerd door een verzuim aan de kant van het openbaar ministerie.

#### **Artikel 3.1.7** [gevolgen van beëindiging van de zaak]

In dit artikel is opgenomen dat na een rechterlijke verklaring dat de zaak is geëindigd geen nieuwe vervolging wordt ingesteld, tenzij er nieuwe bezwaren aanwezig zijn die door de rechter-commissaris voldoende ernstig worden geoordeeld om hervatting van het opsporingsonderzoek tegen de desbetreffende verdachte te rechtvaardigen. Deze rechtsgevolgen zijn opgenomen in artikel 3.1.4 en het tweede, derde en vierde lid van dat artikel worden hier van overeenkomstige toepassing verklaard. In het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2.1.2) is toegelicht dat de regeling omtrent de vervolgingsbeslissing ten opzichte van het huidige recht wordt aangepast in die zin, dat aan een buitenvervolginstelling door de rechter dezelfde rechtsgevolgen worden verbonden als aan een kennisgeving van niet-vervolgung (artikelen 3.1.3 en 3.1.4).

#### **Artikel 3.1.8** [vervallen vervolgingsrecht bij ernstige vormverzuimen]

Dit artikel is toegevoegd als gevolg van de uiteenzetting opgenomen in Boek 4 en de daarbij gevoegde bijlage. Het bevat een nieuwe regeling van de reactie van de rechter op zodanige verzuimen van het openbaar ministerie dat het recht tot strafvordering in het geding is. Voor een uitgebreide toelichting op dit voorstel wordt in dit stadium verwezen naar de desbetreffende beschouwing in Boek 4 waar het gaat om de bredere context van processuele sancties en de vervanging van het huidige artikel 359a.

## **Hoofdstuk 2 Beklag tegen niet vervolging**

### **Artikel 3.2.1** [instellen van beklag]

#### *Eerste lid*

In het eerste lid is opgenomen waarover de belanghebbende bij het hof kan klagen. Zoals hiervoor (in de inleiding en in paragraaf 2.2) is aangegeven, is de mogelijkheid om zich te beklagen over het niet voortzetten van de vervolging vervallen omdat de kennisgeving van niet verdere vervolging is vervallen. In het nieuwe wetboek wordt er slechts één vervolgingsbeslissing genomen aan het eind van het opsporingsonderzoek. Als na een bevel tot vervolging door het hof, de officier van justitie alsnog tot het oordeel komt dat de resultaten van het opsporingsonderzoek geen vervolging rechtvaardigen, moet hij daarvoor toestemming van het gerechtshof vragen. Indien het hof die toestemming verleent, kan de belanghebbende niet meer om voortzetting van de vervolging vragen.

In de contourennota is voorgesteld te schrappen dat de belanghebbende ook kan klagen over het uitblijven van een vervolgingsbeslissing. Aan dit voornemen is uitvoering gegeven door uitdrukkelijk op te nemen dat ook kan worden geklaagd over het uitblijven van opsporing. Indien de klacht door het gerechtshof gegrond wordt bevonden, beveelt het de opsporing. Na voltooiing

van het opsporingsonderzoek moet de officier van justitie beslissen over de vervolging. Als hij daartoe overgaat en de belanghebbende daarover informeert, heeft deze geen belang bij voortzetting van de procedure. Besluit de officier van justitie evenwel tot niet-vervolging, dan zou de belanghebbende een nieuwe klacht over het weigeren van de vervolging kunnen indienen.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is de bijzondere bevoegdheidsregeling voor de gerechtshoven zonder inhoudelijke wijziging opgenomen: zaken van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket komen terecht bij het gerechtshof Den Haag; zaken van het CVOM bij het Hof Arnhem-Leeuwarden. Wel is dit onderdeel in een apart lid opgenomen.

#### *Derde lid*

In de nieuwe regeling is de inhoud van artikel 12, derde lid, niet meer opgenomen, omdat uit het systeem van de wet eigenlijk al voortvloeit dat geen beklag meer kan worden gedaan als de vervolging is geëindigd in een onherroepelijke vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. Een verzoek tot hervatting van de vervolging kan uitsluitend worden gedaan door het College van procureurs-generaal en de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

#### **Artikel 3.2.2** [bevoegd tot beklag: rechtstreeks belanghebbende]

De regeling uit het huidige artikel 12, tweede lid, is vrijwel ongewijzigd overgenomen: alleen is hier ook de verwijzing naar de mogelijkheid van *verdere* vervolging geschrapt. De omschrijving van rechtstreeks belanghebbende is ongewijzigd overgenomen. Van oudsher omvat het begrip belanghebbende ook het slachtoffer en diens nabestaanden. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad kan slechts degene die door het achterwege blijven van vervolging getroffen is in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat, worden aangemerkt als belanghebbende (HR 7 maart 1972, NJ 1973, 35). Daarbij dient sprake te zijn van een objectief bepaalbaar, persoonlijk of kenmerkend belang. Bovendien brengt het relativiteitsvereiste met zich mee dat beoordeeld dient te worden of de overtreden strafbepalingen beogen dit specifieke belang van klager te beschermen.

#### **Artikel 3.2.3** [uitsluiting beklag]

De regeling over het uitsluiten van beklag uit artikel 12l, eerste lid, na buiten vervolgingstelling of de verklaring van beëindiging van de zaak is naar voren gehaald omdat zij hier systematisch beter past.

#### **Artikel 3.2.4** [termijn voor het indienen van beklag]

##### *Eerste lid*

De invoering van een termijn voor het indienen van beklag is voorgesteld in de contourennota en opgenomen in het eerste lid. De termijn is ontleend aan het bestaande artikel 12k en artikel 12l, tweede lid. Deze artikelen bevatten al een beklagtermijn voor degene die zich wil beklagen over het uitvaardigen van een strafbeschikking of over een kennisgeving van niet verdere vervolging. Deze termijn begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de belanghebbende met de beslissing tot niet vervolging bekend is gemaakt of dat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat hij daarmee bekend was. Voor de belanghebbende die wenst te klagen over het uitblijven of het stagneren van opsporingsonderzoek, kan geen beginpunt van een beklagtermijn worden gesteld. Aannemelijk is dat aan de politie en het openbaar ministerie een redelijke termijn moet worden gegund waarbinnen het opsporingsonderzoek kan worden afgerond. Als te snel beklag wordt gedaan en het opsporingsonderzoek is nog gaande, zal het beklag niet ontvankelijk worden verklaard.

Voor een klacht over het uitblijven van opsporing kan geen formeel aanknopingspunt worden gevonden in een kennisgeving van niet-vervolging van de officier van justitie aan de verdachte. Degene die opsporing verlangt zal zich in de praktijk moeten vergewissen van de stand van zaken in de zaak tegen de verdachte bij de politie of de officier van justitie. Als hij wil dat zijn klacht ontvankelijk wordt verklaard door het gerechtshof, zal moeten blijken dat er geen opsporing heeft plaatsgevonden dan wel dat deze is stopgezet. Zodra hij daarvan enige mededeling van politie of

officier van justitie heeft ontvangen, begint de beklagtermijn te lopen.

Voor zover deze beklagtermijn door de indiener van het klaagschrift verontschuldigbaar is overschreden, is voorzien in een hardheidsclausule in artikel 3.2.10, tweede lid, bij het beoordelen van de ontvankelijkheid van klager.

#### *Tweede lid*

Op verzoek van de rechtspraak zijn in dit lid enkele vormvereisten toegevoegd. Deze beogen de behandeling van de zaak te vergemakkelijken, hetgeen ook een positief effect op de doorlooptijd kan hebben. Een klager kan zich op deze wijze eerder bewust worden van de eisen waaraan het beklag dient te voldoen. Daarmee wordt tegengegaan dat eerst correspondentie met klager moet worden gevoerd over de aanvulling van zijn beklag, voordat het in behandeling kan worden genomen.

#### *Derde lid*

In dit lid is de mogelijkheid van het beklag tegen een nog niet ten uitvoer gelegde strafbeschikking opgenomen, die afkomstig is uit artikel 12k, tweede lid.

#### *Vierde lid*

Dit lid bevat de ongewijzigde inhoud van artikel 12a, eerste lid, over het ontvangstbericht en het vragen van advies.

#### *Vijfde lid*

In het kader van het terugbrengen van de doorlooptijden van de beslissing op het beklag is geopperd dat het advies van het openbaar ministerie binnen een bepaalde termijn zou moeten worden uitgebracht. In navolging daarvan is in het vijfde lid opgenomen dat het advies van de advocaat-generaal moet worden uitgebracht binnen drie maanden nadat het gerechtshof daartoe opdracht heeft gegeven. Het is immers zeer wenselijk dat meer snelheid wordt betracht bij het uitbrengen van het advies door de advocaat-generaal (en daarmee ook de eerste aanleg). Over het belang van een tijdige informatievoorziening bestaat brede overeenstemming. In het eerder genoemde onderzoek van het Montaigne Centrum komt uitvoerig aan de orde dat klagers de lengte van de procedure als zeer bezwaarlijk ervaren. Ook zijn over deze problematiek herhaaldelijk Kamervragen gesteld, die mijn ambtsvoorgangers aanleiding gaven tot het bevorderen van afspraken tussen het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Er is dan ook alle reden om terzake blijvend beleid te voeren. Het is van belang dat tussen de gerechtshoven, het parket van de hoofd-advocaat-generaal, de parketten en de politie goede afspraken worden gemaakt over de termijn van inzending. Zoals hiervoor in paragraaf 2.2 al aangegeven is het verkrijgen van informatie over de stand van het opsporingsonderzoek of aanvullende informatie voor een nadere motivering van de vervolgingsbeslissing bij de politie een belangrijke bron van vertraging.

Aan het overschrijden van de termijn voor het uitbrengen van advies is geen sanctie verbonden. Een passende sanctie op termijnoverschrijding kan immers niet zijn dat bij gebreke van een advies de verlangde vervolging wordt bevolen. Ook het gerechtshof zal moeten beschikken over toereikende informatie over de genomen beslissing voordat het een deugdelijke beslissing over de gegrondheid van het beklag kan nemen.

#### **Artikel 3.2.5 [onbevoegdheid hof en versnelde afdoening]**

Dit artikel bevat de bestaande mogelijkheid uit artikel 12c om zaken die kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn, zonder het horen van de klager en zonder onderzoek op de zitting af te doen. In het geval het gerechtshof onbevoegd is, verwijst het klager zo mogelijk naar een hof dat wel bevoegd is (huidig artikel 12d).

Zoals hiervoor is aangekondigd, is de enkele vaststelling dat de klager zijn beklag niet binnen drie maanden na de kennisgeving van de sepotbeslissing heeft ingediend, niet voldoende voor een kennelijke niet-ontvankelijkheid. Indien klager aannemelijk maakt dat deze termijnoverschrijding hem niet zou moeten worden toegerekend, bijvoorbeeld omdat zijn fysieke of psychische toestand niet toeliet dat hij de klacht eerder indiende, zou het van uitzonderlijke hardheid getuigen daarmee

geen rekening te houden. In een dergelijk uitzonderlijk geval zou het gerechtshof klager in zijn klacht kunnen ontvangen. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 3.2.10, tweede lid.

#### **Artikel 3.2.6** [oproeping van klager en uitzonderingen]

##### *Eerste lid*

Dit artikel bevat de bestaande regels voor het oproepen en horen van de klager (artikel 12d, eerste lid).

##### *Tweede lid*

Als uitzondering op het eerste lid is het beperken van de oproeping van verschillende personen met dezelfde klacht: artikel 12d, derde lid, is gehandhaafd.

#### **Artikel 3.2.7** [oproeping beklaagde]

Dit artikel bevat de ongewijzigde inhoud van artikel 12e. Niet uitdrukkelijk is genoemd dat een oproeping kan worden verzonden als de opsporing van een feit wordt verlangd. Het behoeft dan immers nog niet duidelijk te zijn of er al een verdachte in de zaak is aangemerkt, of iemand als verdachte is verhoord dan wel dat het gaat om een persoon die alleen nog door de klager als verdachte wordt gezien. Voor een vaste verplichting om in een zaak waarin de opsporing wordt verlangd voor het geven van een bevel tot opsporing een mogelijke verdachte op te roepen lijkt in dit stadium nog geen voldoende reden aanwezig. Indien al meteen duidelijk is dat een verdachte door de politie is verhoord, kan het hof nader afwegen of het deze (gewezen) verdachte wil oproepen.

#### **Artikel 3.2.8** [rechtsbijstand van klager en beklaagde; kennisneming van stukken]

##### *Eerste lid*

De inhoud van artikel 12f, eerste lid, dat regelt dat de beklaagde en degene wiens vervolging wordt verlangd zich kunnen laten bijstaan door een advocaat en dat zij daarop opmerkzaam moeten worden gemaakt, is in dit lid opgenomen.

##### *Tweede lid*

In het tweede lid wordt de mogelijkheid van kennisneming van de processtukken en beperking van die kennisneming geregeld.

##### *Derde lid*

Het derde lid bevat de mogelijkheid tot het beperken van het verstrekken van een afschrift van de stukken.

##### *Vierde lid*

Het vierde lid regelt dat de klager en degene wiens vervolging wordt verlangd, mededeling ontvangen over het niet verstrekken van afschriften.

#### **Artikel 3.2.9** [horen van beklaagde en klager; nader onderzoek door gerechtshof]

In dit artikel wordt geregeld dat zowel de klager als de beklaagde op de terechtzitting kunnen worden gehoord.

##### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat de regeling opgenomen in artikel 12h. Hiermee wordt de bestaande praktijk dat het horen van klager en beklaagde kan worden opgedragen aan de raadsheer-commissaris, bevestigd.

##### *Tweede lid*

Ingevoegd als tweede lid is een bepaling die het mogelijk maakt om beklaagde en klager voor dezelfde zitting op te roepen, zodat in een zaak waarin wenselijk wordt geacht ook de lezing van

de beklaagde te vernemen (zonder dat op voorhand een bevel tot vervolging wordt overwogen) geen aanhouding behoeft plaats te vinden, omdat voor de eerste zitting alleen de klager is opgeroepen.

*Derde lid*

In het derde lid is de bepaling van artikel 12g opgenomen.

*Vierde lid*

In het vierde lid is een voorziening opgenomen op verzoek van de gerechtshoven en aangekondigd in de contourennota. Dit maakt mogelijk dat nader onderzoek door het gerechtshof kan worden bevolen, hetzij door de rechter-commissaris of door de raadsheer-commissaris. Het zal hier niet gaan om een volledig feitenonderzoek, maar het moet mogelijk zijn om onderzoek te laten uitvoeren dat noodzakelijk is voor de beoordeling van de deugdelijkheid van de vervolgingsbeslissing, voordat een beslissing over de gegrondheid van het beklag kan worden genomen.

**Artikel 3.2.10** [sluiting, termijn van beslissing, inhoud beslissing]

In dit artikel zijn de beslissingen bijeengebracht die het gerechtshof na de sluiting van het onderzoek op de zitting kan nemen.

*Eerste lid*

In het eerste lid is de inhoud van het huidige artikel 12c opgenomen.

*Tweede lid*

Het tweede lid maakt mogelijk dat het beklag dat te laat is ingediend, ontvankelijk wordt verklaard als de rechtstreeks belanghebbende voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat die termijnoverschrijding verontschuldigbaar is. Deze hardheidsclausule kan bijvoorbeeld van belang zijn indien slachtoffers of nabestaanden van een zeer ernstig misdrijf zich pas later van de implicaties van het achterwege blijven van vervolging bewust zijn geworden dan wel te laat van de vervolgingsbeslissing op de hoogte zijn gekomen.

*Derde lid*

In het derde lid is de inhoud van het tweede lid van artikel 12d opgenomen.

*Vierde lid*

Dit lid bevat de beslissingen die het gerechtshof over de inhoud van het beklag kan nemen en die nu zijn opgenomen in artikel 12i, eerste en tweede lid. Het beschrijft de situatie waarin het gerechtshof van oordeel is dat het beklag gegrond is en dat het instellen van vervolging moet worden bevolen. In de tweede volzin wordt aangegeven dat ook een bevel tot vervolging kan worden gegeven indien het erom gaat dat degene wiens vervolging wordt verlangd, alsnog aan een bepaalde voorwaarde moet voldoen. Zoals aangekondigd in de contourennota is toegevoegd dat een voorwaardelijk bevel tot vervolging kan worden gegeven. Dit lijkt vooral nuttig in het geval dat klager voldoende heeft aan het verkrijgen van schadevergoeding door degene wiens vervolging wordt verlangd. De gedachte is dat van een dergelijke voorwaarde een sterke stimulans uitgaat om aan de voorwaarde te voldoen. Dit voorstel is in paragraaf 2.2 uitvoeriger toegelicht.

*Vijfde lid*

Dit lid bevat de inhoud van artikel 12i, vierde lid. Het is aangevuld met de bepaling van artikel 12i, tweede lid. De bepaling is gehandhaafd om duidelijk te maken dat de toetsing van de vervolgingsbeslissing ook kan plaatsvinden met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel. In de regeling blijft uitgangspunt dat het gerechtshof in de gelegenheid is om de genomen beslissing vol te toetsen. Er is geen reden om vast te leggen dat de gehele toetsing voornamelijk is gebaseerd op marginale toetsing, zoals bij sommige gerechtshoven eigenlijk praktijk is. Het moet in ieder geval mogelijk blijven om in bijzondere gevallen vol te kunnen toetsen. Het voorschrijven van marginale toetsing is een onwenselijke nivellering en kan afbreuk doen aan de waarde van het

correctiemechanisme. Daarmee is niet gezegd dat de gerechtshoven er niet naar zouden moeten streven om hun wijze van toetsing meer met elkaar af te stemmen en desgeraden aan te passen.

De regeling van het beklag tegen niet vervolging bevat geen bijzonder voorschrift over de mededeling van de beslissing op het beklag. Dat maakt de regeling van de algemene raadkamerprocedure van toepassing: op grond van artikel 1.2.3.13, eerste lid, wordt de beslissing toegezonden.

In de huidige regeling is niet bepaald wanneer de beslissing moet worden gegeven. Deze hoeft niet op de zitting te worden uitgesproken. De beslissing wordt in de praktijk aan de betrokkenen toegezonden. Door de doorwerking van de nieuwe bepalingen over de raadkamer in Boek 1 (artikelen 1.2.3.1 tot en met 1.2.3.13) is de termijn voor het nemen van een beslissing zes weken na de sluiting van het onderzoek. Volgens artikel 1.2.3.12, tweede lid, kan daarvan één keer gemotiveerd worden afgeweken. Gebleken is dat de doorlooptijden van de gerechtshoven variëren. Uit informatie van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de gerechtshoven in het merendeel der gevallen (meer dan 70 procent) erin slagen binnen zes weken een beslissing te nemen. In het algemeen lijkt het niet onmogelijk om voor het overgrote deel van de minder ernstige feiten binnen zes weken na de sluiting van het onderzoek tot een beslissing te komen. Voor de moeilijke zaken is dan de mogelijkheid van uitstel geopend.

### **Artikel 3.2.11** [gevolgen van bevel tot vervolging]

#### *Eerste lid*

De tweede volzin van artikel 12i, eerste lid, is verplaatst naar het eerste lid. Het regelt immers de wijze waarop het bevel tot vervolging mag worden uitgevoerd.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is de eerste volzin van artikel 243, vijfde lid, opgenomen, die ertoe strekt vast te leggen dat het de officier van justitie niet vrijstaat om na een bevel tot vervolging alsnog zonder meer over te gaan tot een sepot. Indien hij van mening is dat uit het opsporingsonderzoek te weinig blijkt om een positieve vervolgingsbeslissing te rechtvaardigen, moet hij het gerechtshof daarvan in kennis stellen en instemming vragen voor het sepot.

#### *Derde lid*

De tweede volzin van artikel 243, vijfde lid, is opgenomen als derde lid. Dit lid geeft aan dat de officier van justitie aan het gerechtshof de benodigde informatie moet verschaffen om te kunnen beoordelen of het de gevraagde instemming kan verlenen.

Bij nadere beschouwing is in de bepaling van het huidige artikel 243 opengebleven of de beslissing op de mededeling van de officier van justitie dat hij van oordeel is dat in de zaak waarin vervolging is bevolen, toch geen vervolging dient plaats te vinden, al dan niet na het houden van een zitting moet worden genomen. Evenmin is geregeld op welke wijze het gerechtshof beslist over de vraag of het bewilligt of niet.

Vrijwel nooit zal het hof bij het indienen van de klacht worden geconfronteerd met een voltooid opsporingsonderzoek op grond waarvan alleen een andere vervolgingsbeslissing moet worden genomen. Ook de officier van justitie zal meestal niet kunnen volstaan met het uitbrengen van een procesinleiding op basis van het verzamelde materiaal of met de enkele vaststelling dat vervolging alsnog opportuun is. Na het bevel tot opsporing of vervolging zal veelal aanvullend (opsporings)onderzoek zijn gedaan gevolgd door een nieuwe waardering en vervolgingsbeslissing. Voor het geval het nieuwe opsporingsonderzoek uitwijst dat het bevel tot vervolging naar het oordeel van de officier van justitie niet behoort te worden uitgevoerd, kan hij deze beslissing gelet op de voorafgaande beklagprocedure niet meer zelfstandig nemen. Hij dient zijn oordeel aan het gerechtshof mee te delen en vraagt daarvoor "bewilliging". In de huidige regeling is voorzien dat de officier van justitie rechtstreeks zijn oordeel dat alsnog van vervolging moet worden afgezien meedeelt en daaraan de processtukken toevoegt. De wet zegt niets over de procedure die daarna moet worden gevolgd, de rol van de advocaat-generaal en de aard van de beslissing die het gerechtshof neemt.



Aannemelijk lijkt dat dergelijke voorstellen voor een sepot na een bevel tot vervolging deugdelijk zijn onderbouwd en geen intensieve toetsing behoeven. Het lijkt niet nodig om vormvoorschriften te stellen aan de indiening van het verzoek tot bewilliging. Het gaat hier in wezen om een vordering van de officier van justitie die in het algemeen vormvrij is. Voorstel is om niet meer te spreken van een mededeling, maar van een vordering van de officier van justitie. Voldoende is dat hij de volledige processtukken met een gemotiveerde conclusie inzendt. Wel zal het gerechtshof moeten beslissen over de vraag of de beslissing over de zaak zonder onderzoek op de zitting kan worden genomen (op vergelijkbare voet als het huidige artikel 12c; nieuw artikel 3.2.5). Voorstelbaar is dat voor het merendeel van deze zaken geen onderzoek op de zitting nodig is. Daartoe is het vierde lid opgenomen.

#### *Vierde lid*

In het geval dat het gerechtshof in de stukken aanleiding vindt tot vragen over de juistheid van de voorgenomen sepotbeslissing, zal een beknopte procedure volgen met oproeping van klager en beklaagde voor de zitting en een oordeel van de advocaat-generaal. Tijdens die zitting dient te worden voorkomen dat zich een herhaling van zetten voordoet. De belangen en wensen van klager en beklaagde zijn in de eerdere fase veelal genoegzaam aan de orde geweest. Het gaat in deze afsluiting van de beklagprocedure louter om de vraag of de voorgestelde beslissing op de aangevoerde gronden aanvaardbaar is, waarbij de klager en het openbaar ministerie nog een keer de gelegenheid krijgen hun opvatting hierover kenbaar te maken, voordat het hof zijn beslissing neemt. Tegen de beslissing op de goedkeuring van het voorgenomen sepot staat geen rechtsmiddel open, niet voor de klager en niet voor het openbaar ministerie. Evenmin is aannemelijk dat een beklaagde die na een dergelijke procedure wordt vervolgd, nog kan stellen dat hij lichtvaardig is vervolgd en derhalve met succes een bezwaarschrift tegen de procesinleiding kan indienen.

#### *Vijfde lid*

Omdat aannemelijk is dat aan de beslissing van het hof geheel recht is gedaan als de beklaagde aan de door het hof gesteld voorwaarde heeft voldaan, is toereikend dat de officier van justitie in dat geval uitsluitend met een kennisgeving met zodanige vaststelling volstaat.

### **Artikel 3.2.12** [samenstelling Hof]

De regeling van het bestaande artikel 12j beoogt te bewerkstelligen dat de leden van het gerechtshof niet deelnemen aan de berechting van een zaak in hoger beroep waarin zij eerder een bevel tot vervolging hebben gegeven. Deze is hier opgenomen, met dien verstande dat de woorden "zoveel mogelijk" zijn geschrapt. Omdat het geven van een dergelijk bevel een beoordeling van de juistheid van de vervolgingsbeslissing inhoudt, hetgeen een oordeel is dat als regel niet aan zittingsrechter toekomt, is het wenselijk om de rechter die zich daarover in een eerdere fase heeft uitgelaten, niet mee te belasten. Daarmee zou immers een schijn van partijdigheid kunnen ontstaan; deze schijn moet worden vermeden.

## **Hoofdstuk 3 Bezwaarschrift tegen de procesinleiding**

### **Artikel 3.3.1** [indienen bezwaarschrift]

#### *Eerste lid*

Dit artikel is de opvolger van het huidige artikel 262. De mogelijkheid op te komen tegen een lichtvaardige vervolging door indiening van een bezwaarschrift blijft gehandhaafd, maar is anders geformuleerd als gevolg van de wijzigingen die in hoofdstuk 1 van Boek 4 worden voorgesteld in het aanbrengen van de strafzaak ter berechting. Als gevolg daarvan vangt de vervolging aan met het indienen van een procesinleiding die een tenlastelegging bevat, en met mededeling van een aantal rechten aan de verdachte wordt betekend. In meervoudige kamerzaken wordt deze later gevolgd door een oproeping voor de terechtzitting. De procesinleiding markeert het begin van de berechting en komt in wezen neer op de aankondiging dat de verdachte op korte termijn voor de

rechter wordt gedaagd. Daarom ligt het in de rede vanaf dat moment de mogelijkheid open te stellen om bezwaar te maken tegen het openbaar terechtstaan. Het bezwaar tegen de procesinleiding kan worden ingediend binnen twee weken na betekening van de procesinleiding. Bij betekening van de procesinleiding wordt de verdachte op dit recht gewezen (artikel 4.1.1.2).

Het wetsvoorstel voor Boek 4 voorziet niet in fasering van het aanbrengen ter berechting van strafzaken voor de enkelvoudige kamer (hoofdstuk 4), maar de gekozen terminologie (procesinleiding en oproeping) is ook daar van toepassing. Ook voor de enkelvoudige kamer brengt de officier van justitie de strafzaak ter berechting aan door het indienen van een procesinleiding bij de rechtbank. Deze bepaalt bij ontvangst daarvan zo spoedig mogelijk de dag en het tijdstip van de terechtzitting. Hierna wordt de procesinleiding, vergezeld van een oproeping voor de terechtzitting, aan de verdachte betekend (artikel 4.4.4). Ook een bezwaarschrift tegen de procesinleiding inzake berechting door de politierechter moet worden ingediend binnen twee weken na betekening van de procesinleiding. In het tweede lid van het onderhavige artikel is een bepaling opgenomen voor het geval dat de procesinleiding voor de politierechterzitting vergezeld gaat van een oproeping op een termijn korter dan twee weken. Zoals uit het derde lid blijkt, is indiening van een bezwaarschrift tegen een procesinleiding met oproeping voor de kantonrechter niet toegelaten. Ook nu is het indienen van een bezwaarschrift tegen een dagvaarding of oproeping niet toegestaan.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is voorzien in een kortere termijn van indiening van het bezwaarschrift, namelijk indien de oproeping voor de terechtzitting van de politierechterzitting op een kortere termijn dan twee weken voor de terechtzitting plaatsvindt. De oproepingstermijn voor politierechterzaken is in de huidige praktijk meestal (tenminste) drie weken. In Boek 4 wordt voorgesteld de wettelijke oproepingstermijn van tien dagen voor meervoudige kamerzaken ook voor reguliere politierechterzaken te laten gelden (artikel 4.4.1, tweede lid). In zaken waarin sprake is van voorarrest, is de oproepingstermijn drie dagen en deze kan met toestemming ook worden verkort met het oog op de toepassing van supersnelrecht (artikel 4.4.4, zesde lid). Is sprake van een kortere termijn dan twee weken, dan moet het bezwaarschrift worden ingediend vóór het in de oproeping vermelde tijdstip van de terechtzitting. De in het huidige artikel 262, tweede lid, 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, kan vervallen. Bij een meervoudige kamerzaak is in de regel bij het indienen van de procesinleiding nog geen sprake van een oproeping voor de terechtzitting. Is in geval van een politierechterzaak sprake van een kortere oproepingstermijn dan de termijn van twee weken waarbinnen op grond van het eerste lid een bezwaarschrift kan worden ingediend, dan is de termijn voor indiening van een bezwaarschrift ook korter; het bezwaarschrift moet dan, zo is in dit lid bepaald, worden ingediend voor het tijdstip van de terechtzitting waarvoor is opgeroepen.

#### *Derde lid*

Het derde lid bevat het uitsluiten van de mogelijkheid van het indienen van een bezwaarschrift tegen de procesinleiding met oproeping voor de kantonrechter. Deze mogelijkheid is van oudsher uitgesloten wegens het summiere karakter van de procedure (zie het huidige artikel 398, onder 3). Nu in Boek 4 de regeling van de enkelvoudige kamer in strafzaken in één hoofdstuk wordt samengevoegd, ligt voor de hand hier op te nemen dat het bezwaarschrift tegen de oproeping voor de kantonrechter niet is toegelaten.

### **Artikel 3.3.2** [behandeling van het bezwaarschrift]

#### *Eerste en tweede lid*

Na ontvangst van het bezwaarschrift bepaalt de rechtbank wanneer het wordt behandeld. Indien sprake is van een bezwaarschrift tegen de procesinleiding voor berechting door de meervoudige kamer, dan is nog geen oproeping voor de terechtzitting uitgegaan en vindt de behandeling plaats op een raadkamerzitting. Overeenkomstig de algemene raadkamerprocedure worden de officier

van justitie en de verdachte daarvoor opgeroepen (artikel 1.2.3.7). Indien sprake is van een procesinleiding voor berechting door de politierechter dan is daarbij wel een oproeping voor de terechtzitting gevoegd. In dat geval wordt het bezwaarschrift behandeld op dezelfde zittingsdag als waarvoor de verdachte was opgeroepen, voorafgaand aan de behandeling van de strafzaak, en behoeft de verdachte voor de behandeling van het bezwaarschrift niet afzonderlijk te worden opgeroepen. Evenmin behoeft ook een afzonderlijke mededeling te worden gedaan aan de getuigen en deskundigen en overige procesdeelnemers. Deze bepaling sluit aan bij de huidige praktijk, waarin de politierechter het bezwaarschrift op de dag van de dagvaarding voorafgaand aan de openbare terechtzitting als raadkamer behandelt. Hij is daartoe bevoegd op grond van het huidige artikel 371, onder c. Laatstgenoemd artikel komt in de regeling van Boek 4 niet terug, nu deze functiecumulatie niet bezwaarlijk is. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de enkele omstandigheid dat de rechters die hebben geoordeeld dat het bezwaarschrift ongegrond was, en later hebben deelgenomen aan het onderzoek op de terechtzitting, niet betekent dat de zaak niet is behandeld door een onpartijdig gerecht (HR 6 mei 1997, NJ 1998, 186). Op de functiecumulatie in geval van de behandeling van een bezwaarschrift door dezelfde rechter die de strafzaak zal berechten, is nader ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2.3).

#### *Derde lid*

Toegevoegd is een bepaling waarin is opgenomen dat het onderzoek op de terechtzitting niet mag beginnen voordat op het bezwaarschrift is beslist.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid regelt dat de behandeling van het bezwaarschrift niet in het openbaar plaatsvindt. Naar aanleiding van de nieuwe raadkamerprocedure in hoofdstuk 2 van Boek 1, waarbij het uitgangspunt is vastgelegd dat raadkamerprocedures in het openbaar plaatsvinden tenzij de wet anders bepaalt, is het nodig om te bepalen dat de behandeling van het bezwaarschrift niet in het openbaar plaats vindt. Ratio van de voorziening is immers dat een verdachte wil voorkomen dat hij op de openbare terechtzitting moet terechtstaan.

### **Artikel 3.3.3** [beslissing op bezwaarschrift]

#### *Eerste lid*

De eerste van de mogelijke beslissingen op het bezwaarschrift betreft de vraag of de rechtbank bevoegd is van het feit kennis te nemen. Deze bepaling is gelijk aan het huidige artikel 262, vierde lid.

#### *Tweede lid*

Indien de rechtbank zich bevoegd acht kennis te nemen van het tenlastegelegde feit waartegen het bezwaarschrift zich richt, beoordeelt zij de gegrondheid van het bezwaarschrift. Tot gegrondheid van het bezwaarschrift beslist de rechtbank in de eerste plaats indien de officier van justitie klaarblijkelijk niet ontvankelijk is (onderdeel a), in de tweede plaats indien er onvoldoende aanwijzing van schuld van de verdachte aan het strafbare feit aanwezig is (onderdeel b) en in de derde plaats indien het ten laste gelegde feit klaarblijkelijk niet strafbaar is (onderdeel c). De gekozen formulering van de aangeduide gevallen brengt, onder meer door toevoeging van het begrip klaarblijkelijk in twee onderdelen, meer dan de tekst van het huidige artikel 262 tot uitdrukking dat sprake moet zijn van terughoudendheid ten aanzien van het feitelijk oordeel over de zaak, niet alleen voor de bewijsvraag, maar ook met betrekking tot de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie en de eventuele aanwezigheid van strafuitsluitingsgronden. Het algemeen criterium voor deze beslissing is aldus gehandhaafd; het betreft een marginale en geen volle toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing. Er is sprake van lichtvaardige vervolging indien geen redelijk denkend officier van justitie tot deze beslissing zou kunnen komen. De rechtbank behoeft zich niet af te vragen of een vervolging voor minder ernstige of andere feiten passender zou zijn geweest. Het gaat evenmin om een vooruitlopen op de inhoudelijke behandeling van de zaak.

Indien het bezwaarschrift gegrond wordt verklaard, stelt de rechtbank de verdachte buiten vervolging. Daardoor eindigt de zaak. Aan buitenvervolginstelling zijn dezelfde rechtsgevolgen verbonden als aan een kennisgeving van niet-vervolging (zie artikel 3.3.5).

De bestaande mogelijkheid dat de rechtbank aangeeft dat voor bepaalde bestanddelen van een enkelvoudige tenlastelegging niet zou mogen worden vervolgd (huidig artikel 262, zesde lid), past niet bij de aard van de marginale toetsing die in deze procedure aan de orde is. Aanduiding van wijzigingen die in de tenlastelegging moeten worden aangebracht past bovendien bij de bemoeienis die de rechter vroeger had met het verlenen van rechtsingang. Deze rol vervult de rechter niet meer. De verdachte kan volgens het huidige recht zijn opvatting over ten laste gelegde bestanddelen aan de zittingsrechter voorleggen. Deze mogelijkheid om te oordelen over onderdelen van de tenlastelegging is geschrapt. De schrapping van een geheel feit uit een cumulatieve tenlastelegging moet niettemin mogelijk blijven, omdat de rechtbank dan vaststelt dat de verdachte voor dat feit buiten vervolging wordt gesteld; dat laat onverlet dat voor de resterende ten laste gelegde feiten wel naar de terechtzitting kan worden verwezen. In het derde lid is dan ook bepaald dat de verdachte buiten vervolging kan worden gesteld voor een of meer feiten uit de tenlastelegging, indien deze op meerdere – verschillende – feiten betrekking heeft.

#### *Derde lid*

Is de rechtbank van oordeel dat de verdachte niet ontvankelijk is of het bezwaarschrift ongegrond, dan verwijst zij de zaak naar de openbare terechtzitting (vierde lid).

Voorts is nog een aantal onderdelen van het huidige artikel 262 geschrapt. De laatste twee volzinnen van het huidige artikel 262, tweede lid, zijn geschrapt omdat in artikel 3.3.1, tweede lid, wordt bepaald dat een bezwaarschrift, indien de verdachte is opgeroepen op een termijn korter dan twee weken, moet worden ingediend voor het tijdstip van de terechtzitting waarvoor is opgeroepen. De termijn van indiening van het bezwaarschrift is dus gekoppeld aan de termijn waarop de verdachte wordt opgeroepen. Is deze termijn korter dan de in het eerste lid genoemde twee weken, dan kan het bezwaarschrift worden ingediend tot aan het moment waarop de terechtzitting zal plaatsvinden. In artikel 3.3.2, eerste lid, wordt volstaan met de regeling dat de rechtbank het tijdstip van behandeling van het bezwaarschrift bepaalt; uit dat artikel volgt dat dit in elk geval voor de behandeling van de strafzaak moet zijn, namelijk ofwel in een afzonderlijke raadkamerzitting ofwel voorafgaande aan het oorspronkelijke tijdstip van de behandeling van de strafzaak. De beslissing op het bezwaarschrift zal in elk geval voor de aanvang van de behandeling van de strafzaak moeten zijn genomen blijkens het derde lid van dat artikel.

Ook de bepaling uit het derde lid van het huidige artikel 262 over onderzoek door de rechter-commissaris is geschrapt. Gelet op de beperkte mate van toetsing, is niet goed denkbaar waarom en wanneer de rechtbank nog onderzoek door de rechter-commissaris zou moeten opdragen voordat zij een beslissing op het bezwaarschrift kan nemen.

### **Artikel 3.3.4** [rechtsmiddel openbaar ministerie en verdachte]

#### *Eerste lid*

De inhoud van het huidige artikel 262a is voor het overgrote deel ongewijzigd gebleven. en alleen terminologisch aangepast.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is het woord beschikking gewijzigd in beslissing.

Het derde lid van artikel 262a is geschrapt omdat de daarin vervatte aansporing geen wettelijke regeling behoeft.

### **Artikel 3.3.5** [rechtsgevolgen buitenvervolginstelling]

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, is de regeling omtrent de vervolgingsbeslissing ten opzichte van het huidige recht aangepast in die zin, dat aan een buitenvervolginstelling door de rechter dezelfde rechtsgevolgen worden verbonden als aan een kennisgeving van niet-vervolginstelling (artikel 3.1.3). Deze rechtsgevolgen uit het huidige artikel 255 zijn opgenomen in artikel 3.1.4 en het tweede, derde en vierde lid van dat artikel worden hier van overeenkomstige toepassing verklaard. Resultaat van buitenvervolginstelling na een bezwaarschrift tegen de procesinleiding is dat de verdachte niet vervolgd kan worden voor hetzelfde feit, behoudens in het geval nieuwe bezwaren bekend zijn geworden.

#### **Hoofdstuk 4 De strafbeschikking**

Gelet op de stand van zaken uiteengezet in paragraaf 2.2 volgt hier geen volledige toelichting op de artikelen van dit hoofdstuk.

#### **Artikel 3.4.1.1 en artikel 3.4.3.1, vierde lid**

Het betreft een terminologische aanpassing: is schriftelijk wordt gewijzigd in "wordt vastgelegd".

#### **Artikel 3.4.3.1, eerste en derde lid**

Het betreft een terminologische aanpassing: in de systematiek van het nieuwe wetboek wordt uitsluitend gesproken van het verhoor en verhoren van verdachten en niet meer van horen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,