

Vergaderjaar 1998–1999

**26 436**

## **Wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De vervolgingsbeslissing is in het Nederlandse strafrecht aan de officier van justitie toevertrouwd. Alleen hij kan de verdachte dagvaarden voor de strafrechter: de officier van justitie heeft het vervolgingsmonopolie. Hij mag bovendien beslissen of hij de verdachte vervolgt, en zo ja waarvoor: het opportunititeitsbeginsel, neergelegd in de artikelen 167 en 242 Wetboek van Strafvordering (hierna Sv), geeft hem een zekere vrijheid bij het nemen van de vervolgingsbeslissing. De officier van justitie is bij het nemen van deze beslissing echter niet volkomen vrij: de wet kent een aantal waarborgen rond de vervolging. De verdachte kan, indien hij van mening is dat lichtvaardig tot vervolging is overgegaan, een bezwaarschrift tegen de dagvaarding indienen, dat tot buitenvervolginstelling kan leiden. Indien een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden, moet de officier van justitie de vervolgingsbeslissing (op straffe van niet-ontvankelijkheid) binnen een bepaalde termijn nemen. Als voorlopige hechtenis is toegepast, verplicht de wet de officier van justitie ertoe «zodra mogelijk» de vervolgingsbeslissing te nemen. Wordt een vervolging niet voortgezet, dan kan de verdachte tenslotte nog vragen om een rechterlijke beschikking waarin verklaard wordt dat de zaak geëindigd is (artikel 36 Sv). Naast deze waarborgen voor de verdachte, kent de wet een belangrijke waarborg voor slachtoffers en andere rechtstreeks belanghebbenden: ingevolge artikel 12 e.v. Sv kunnen zij zich beklagen bij het gerechtshof indien een strafbaar feit niet wordt vervolgd of de vervolging niet wordt voortgezet. De Hoge Raad heeft in een arrest uit 1927 evenwel beslist dat beklag niet openstaat in geval aan de verdachte reeds een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend. Aannemelijk is dat deze regel ook geldt in het geval van een buitenvervolginstelling of verklaring dat de zaak geëindigd is. Het onderhavige wetsontwerp strekt ertoe in dit stelsel van waarborgen een wijziging aan te brengen. Voorgesteld wordt de mogelijkheid van beklag in ruimere mate open te stellen, opdat een kennisgeving van niet verdere vervolging of verklaring dat de zaak geëindigd is het beklagrecht van het slachtoffer en van andere rechtstreeks belanghebbenden niet langer illusoir kan maken. Verder wordt voorgesteld de regeling van het beklag na een transactie aan deze verruiming aan te passen. In het navolgende zullen eerst de argumenten voor de verruiming van de

mogelijkheden voor beklag worden ontvouwd. Daarna zal meer specifiek op de voorgestelde wettelijke regeling worden ingegaan.

## **2. De argumentatie voor de verruiming van de beklagmogelijkheden**

### *2.1. Artikel 12 Sv en zaken welke reeds geëindigd zijn*

In HR 10 oktober 1927, NJ 1927, blz. 1433, heeft ons hoogste rechtscollege de keuze gemaakt die nog steeds de verhouding tussen het beklagrecht en de kennisgeving van niet verdere vervolging bepaalt. In deze zaak was, nadat een kennisgeving van niet verdere vervolging was betekend, toch door het hof een bevel tot (verdere) vervolging gegeven. In die vervolging was de officier van justitie vervolgens niet-ontvankelijk verklaard. De Hoge Raad verwerpt het cassatieberoep tegen die beslissing op grond van een aantal argumenten. Overwogen wordt dat bij de regeling van de beslissingen omtrent verdere vervolging «onder meer de gedachte heeft voorgezeten zorg te dragen, dat den verdachte spoedig zekerheid omtrent het resultaat van het voorafgegane onderzoek wordt verschaft». Vervolgens wordt de toelichting op artikel 246 Sv geciteerd: «Is eenmaal de kennisgeving van niet verdere vervolging geschied, dan behoort de zaak uit te zijn en de verdachte, zoolang zich niet een geldig novum heeft voorgedaan, tegen verdere maatregelen beveiligd te wezen.» Met het aldus toegelichte artikel en het beoogde doel de verdachte spoedig zekerheid te verschaffen zou, stelt de Hoge Raad, bezwaarlijk te verenigen zijn een interpretatie van artikel 12 Sv, volgens welke dit artikel ook zou gelden voor zaken, geëindigd door een kennisgeving van niet verdere vervolging, zodat het hof op beklag van een rechtstreeks belanghebbende wellicht nog jarenlang de hervatting van het onderzoek in zodanige zaken zou kunnen bevelen.

Dwingend is deze argumentatie niet. De Hoge Raad moest in het onderhavige arrest een afweging maken. Daarbij woog, destijds, het belang van (rechtszekerheid voor) de verdachte voor de Hoge Raad zwaarder dan het belang van (toegang tot de strafrechter voor) de rechtstreeks belanghebbende. Die keuze wordt beargumenteerd op basis van de ratio van en de toelichting bij de kennisgeving van niet verdere vervolging. Ook een argumentatie die tot de slotsom had geleid dat het klachtrecht van artikel 12 Sv voorrang moest genieten, had evenwel een zekere overtuigingskracht gehad. De bedoeling van de beklagprocedure is, dat elke rechtstreeks belanghebbende zijn beklag kan doen over een beslissing van de officier van justitie om een zaak niet (verder) te vervolgen. Daarmee valt, zo had kunnen worden overwogen, moeilijk te rijmen dat een van diezelfde officier van justitie uitgaande kennisgeving dit recht illusoir kan maken.

Voor beide standpunten valt – nog steeds – wat te zeggen. Er zijn evenwel een aantal argumenten om de afweging tussen het belang van (rechtszekerheid voor) de verdachte enerzijds en het belang van (toegang tot de strafrechter voor) de rechtstreeks belanghebbende anderzijds thans anders te laten uitvallen dan in 1927.

### *2.2. Ontwikkelingen in regeling en praktijk van het voorbereidend onderzoek*

Van belang is in de eerste plaats, dat de processuele betekenis van de kennisgeving van niet verdere vervolging sinds 1927 is veranderd. In het systeem van het toen net ingevoerde Wetboek van Strafvordering was aan deze kennisgeving een betrekkelijk centrale rol toebedeeld. Artikel 244 Sv verplichtte ertoe, in elk geval waarin een gerechtelijk vooronderzoek had plaatsgevonden binnen een bepaalde termijn een beslissing omtrent verdere vervolging te nemen. Het gerechtelijk vooronderzoek was destijds

het kader waarin de meest ingrijpende dwangmiddelen en onderzoeksbevoegdheden waren geplaatst. Slechts de voorlopige hechtenis was niet aan het gerechtelijk vooronderzoek gekoppeld. In dat geval schreef het wetboek, zo bleek reeds, echter ook voor dat, in geval niet vervolgd werd, een kennisgeving daarvan betekend werd. Artikel 245 Sv noemde alleen geen termijn.

Verschillende ontwikkelingen hebben evenwel met zich meegebracht, dat sinds 1926 het percentage van de strafzaken waarin een gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt sterk verminderd is. In een door het WODC ten behoeve van de Commissie Moons verricht onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat slechts in 3% van de door OM en rechter afgedane strafzaken een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd is (Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek, Arnhem 1990, blz. 14 e.v.). Een eerste ontwikkeling waar in dit verband op kan worden gewezen is de opkomst van het politieverhoor. In de rechtspraak is al spoedig aanvaard dat verklaringen, afgelegd tegenover de politie, in beginsel bruikbaar zijn voor het bewijs. Het was diensgevolge niet langer noodzakelijk om de verdachte en getuigen in elk geval door de rechter-commissaris te laten horen op de voet van het bepaalde in de artikelen 200 e.v. Sv. Een tweede ontwikkeling waar op kan worden gewezen is de introductie van strafvorderlijke bevoegdheden in bijzondere wetten, gepaard aan de toename van het belang van die wetten in de rechtspraak. De Opiumwet, bijvoorbeeld, kent in artikel 9 aan opsporingsambtenaren verstrekende bevoegdheden toe; bij drugszaken behoeft in veel gevallen derhalve geen gerechtelijk vooronderzoek gevorderd te worden. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de politie, onder leiding van justitie, in het gros van de zaken het voorbereidend onderzoek voor haar rekening neemt.

Het percentage strafzaken waarin een gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt zal waarschijnlijk nog verder teruglopen tengevolge van het wetsvoorstel herziening van het gerechtelijk vooronderzoek (kamerstukken II 1994/95, 23 251) en het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden (kamerstukken II 1996/97, 25 403). In het eerstgenoemde wetsvoorstel worden een aantal bevoegdheden die thans door de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek worden uitgeoefend, aan opsporingsambtenaren en officieren van justitie ter beschikking gesteld. Te denken valt aan de bevoegdheden van de artikelen 96a tot en met 96c Sv. In het laatstgenoemde wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek.

Het gevolg van deze ontwikkeling is, dat de kennisgeving van niet verdere vervolging in plaats van regel uitzondering is geworden. Het vooronderzoek eindigt in het gros van de gevallen door een «vormloos» sepot.

Deze verdringing van de kennisgeving van niet verdere vervolging door het vormloze sepot heeft gevolgen voor de aanvaardbaarheid van de aan de kennisgeving van niet verdere vervolging te verbinden rechtsgevolgen. Als het min of meer toeval is of een ingezet vooronderzoek door een kennisgeving van niet verdere vervolging of door een sepot beëindigd wordt, is het een eis van rechtsgelijkheid dat de rechtsgevolgen van beide niet ver uit elkaar lopen.

Nu lopen die rechtsgevolgen in het algemeen inderdaad niet ver uiteen. Het verlies aan rechtsbescherming, dat in de beschreven ontwikkeling besloten ligt, is voor een belangrijk deel gecompenseerd doordat de Hoge Raad heeft erkend dat de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing gebonden is aan de beginselen van een behoorlijke procesorde. Ook een vormloos sepot heeft door die erkenning rechtsgevolgen gekregen. De officier van justitie die meedeelt een zaak te seponeren, wekt daardoor immers het – in beginsel gerechtvaardigde – vertrouwen, dat de zaak niet verder zal worden vervolgd. Daarmee wijkt het rechtsgevolg van het vormloos sepot, voor zover het de verhouding

tussen de officier van justitie en de verdachte betreft, niet sterk af van het rechtsgevolg van de kennisgeving van niet verdere vervolging. De wettelijke en de buitenwettelijke waarborgen rond de vervolgingsbeslissing vormen een geheel dat naar mijn mening in het algemeen adequaat is.

Anders ligt het echter bij het beklagrecht. Het vormloze sepot blokkeert de klachtmogelijkheid van artikel 12 Sv in beginsel niet (al zal het hof met door het sepot opgewekte verwachtingen wel rekening kunnen houden). Illustratief is HR 2 juni 1987, NJ 1988, 266, waarin de Hoge Raad oordeelde dat het beroep op de gedane sepotmededeling niet kon worden gehonoreerd, nu het hof nadien de vervolging had bevolen. De kennisgeving van niet verdere vervolging blokkeert de klachtmogelijkheid als bekend wel. Dit verschil in rechtsgevolg acht ik ongewenst, te meer daar het in hoge mate van het toeval afhankelijk kan zijn op welke wijze de verdachte met de beslissing van het OM op de hoogte komt. Het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek is, nu veel bevoegdheden niet meer uitsluitend in dat kader kunnen worden aangewend, in veel gevallen immers meer een beleidsbeslissing dan een noodzaak geworden. Aan deze ongelijkheid tussen de kennisgeving van niet verdere vervolging enerzijds en het vormloos sepot anderzijds kan op verschillende manieren een eind worden gemaakt. Voorstelbaar zou in beginsel zijn, aan het sepot dezelfde rechtsgevolgen te verbinden als aan de kennisgeving van niet verdere vervolging. Naar mijn mening ligt het echter meer voor de hand, deze gelijkschakeling op het niveau van het sepot plaats te laten vinden. Een belangrijke reden daarvoor is, dat het openbaar ministerie in Nederland het vervolgingsmonopolie heeft.

### *2.3. Het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie*

Het Nederlandse OM heeft een bijzonder sterke rechtspositie, zo is in de inleiding reeds aangegeven. Strafzaken kunnen uitsluitend door het OM aan de strafrechter worden voorgelegd. Dit vervolgingsmonopolie heeft enkele belangrijke voordelen. Zo maakt het een efficiënte en eerlijke procesvoering mogelijk, omdat uitsluitend in het strafrecht geverseeerde juristen die behoren tot een overheidsorgaan een zaak bij de strafrechter kunnen aanbrengen. Het vervolgingsmonopolie heeft echter ook een belangrijk nadeel. De burger is van het OM afhankelijk om zaken aan de strafrechter voor te kunnen leggen.

De klachtprocedure van artikel 12 Sv is in dat perspectief van groot belang. Slechts artikel 12 Sv biedt een mogelijkheid om het gebruik van het vervolgingsrecht door de rechter te doen corrigeren. Het arrest uit 1927 is in dit perspectief gezien problematisch. Het leidt ertoe dat de enige weg waarlangs de strafrechter door de burger kan worden ingeschakeld, kan worden afgesneden. Naar mijn mening wordt de rechtspositie van belanghebbende burgers, waaronder slachtoffers van ernstige strafbare feiten, door dit arrest te rigoureus ingeperkt.

De zwakke rechtspositie van de belanghebbende burger is in de loop van de tijd nog scherper voor het voetlicht gekomen doordat de beslissing om tot vervolging over te gaan anders van karakter is geworden. In 1927 gold nog het uitgangspunt, dat een strafbaar feit vervolgd diende te worden tenzij er sprake was van contra-indicaties. Anno 1998 is dat anders: naast de technische zijn de beleidssepots erkend. In die situatie is het belang van het klachtrecht groter dan in de situatie waarin een vervolging in beginsel uitsluitend op basis van haalbaarheidsafwegingen wordt gestaakt. De beslissingsruimte voor het openbaar ministerie, tegen het onjuist gebruik waarvan de artikel 12 Sv-procedure een waarborg biedt, is immers eveneens groter geworden.

Het vervolgingsmonopolie vormt daarmee naar mijn mening een goede reden om de rechtsbescherming die een kennisgeving van niet verdere

vervolging biedt, enigszins aan te passen. Indien de burger zelf zou mogen vervolgen, zou er geen bezwaar bestaan tegen een kennisgeving van niet verdere vervolging die het vervolgingsrecht van het OM blokkeert. De rechtstreeks belanghebbende zou de verdachte in dat geval zelf voor de strafrechter kunnen dagen. Nu het OM het vervolgingsmonopolie heeft, moet de burger de mogelijkheid hebben elke klacht over niet vervolgen aan de rechter voor te leggen.

Het ligt om deze reden niet voor de hand om de rechtsgevolgen van een sepot gelijk te stellen aan die van de kennisgeving van niet verdere vervolging. Dat zou de rechtspositie van de rechtstreeks belanghebbende onaanvaardbaar uithollen. Naar mijn mening dienen, gegeven de wens om de rechtsgevolgen van een sepot meer gelijk te trekken met die van de kennisgeving van niet verdere vervolging, deze rechtsgevolgen op het niveau van die van het sepot te worden gesteld. De voorgestelde aanpassing van artikel 12l alsmede artikel 255 Sv bewerkstelligt, dat een kennisgeving van niet verdere vervolging er niet aan in de weg staat dat naar aanleiding van een bevel daartoe van het gerechtshof alsnog (verder) wordt vervolgd. De beperking van de rechtsgevolgen van een beslissing om niet te vervolgen die bij het sepot uit het vertrouwensbeginsel voortvloeit, wordt daarmee bij de kennisgeving van niet verdere vervolging in de wet neergelegd. De grondslag van beide beperkingen is evenwel dezelfde: het OM kan slechts beslissen over zijn bevoegdheid eigener beweging (niet) te vervolgen.

Er kan nog op worden gewezen dat dit uitgangspunt niet volledig nieuw is. Dit uitgangspunt is ook thans reeds in de wet neergelegd, in artikel 12k Sv. Een transactie wegens misdrijf blokkeert een klacht ingevolge dit artikel in beginsel niet. De grondslag voor die bepaling is ook, dat het OM slechts kan beslissen over zijn bevoegdheid vervolging eigener beweging onder bepaalde voorwaarden achterwege te laten. Het onderhavige wetsvoorstel bevordert, door deze grondslag meer in zijn algemeenheid als uitgangspunt te kiezen, de consistentie in de wetgeving.

#### *2.4. Versterking van de rechtspositie van het slachtoffer en andere rechtstreeks belanghebbenden*

Een tweede argument om de wet zo te wijzigen dat een kennisgeving van niet verdere vervolging niet langer het beklagrecht blokkeert, is gelegen in een andere rechtsontwikkeling. In de afgelopen jaren is het inzicht gegroeid, dat het strafproces niet alleen een zaak is tussen verdachte en officier van justitie. De rechtspositie van het slachtoffer is aanmerkelijk versterkt; verwezen kan in het bijzonder worden naar de wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, Stb. 1993, 29, gewoonlijk aangeduid als de wet-Terwee. Ingevolge deze wet is (onder meer) de mogelijkheid ingevoerd dat aan de veroordeelde een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd (vgl. artikel 36f Wetboek van Strafrecht). Deze nationale rechtsontwikkeling spoort met een internationale. In diverse aanbevelingen van de Raad van Europa wordt een zelfstandige positie van het slachtoffer (ook als getuige) in het strafproces als procesdeelnemer erkend.

Het onderhavige wetsontwerp strekt ertoe, de rechtspositie van het slachtoffer verder te versterken. Thans kan, zo volgt uit het voorgaande, het beklagrecht van het slachtoffer (en van een andere rechtstreeks belanghebbende) verloren gaan voordat hij zijn mening heeft kunnen laten horen. Dat komt mij in het licht van deze rechtsontwikkeling ongewenst voor. Uitgangspunt dient naar mijn mening te zijn, dat het beklagrecht van de rechtstreeks belanghebbende niet verloren moet kunnen gaan voordat hij bekend is geworden met een beslissing die

impliceert dat de verdachte niet wordt gedagvaard. Daarvoor kunnen slachtoffers en andere rechtstreeks belanghebbenden bij dit beklagrecht letterlijk te veel «belang hebben».

### **3. De reikwijdte van de wetswijziging**

De voorgestelde verruiming van de beklagmogelijkheden wordt vooral gerealiseerd door de voorgestelde wijziging van artikel 255, eerste lid, Sv. In dit artikellid wordt het rechtsgevolg van de buitenvervolginstelling, de aan de verdachte betekende kennisgeving van niet verdere vervolging, alsmede de aan de verdachte betekende beschikking houdende verklaring dat de zaak geëindigd is, vastgelegd. Deze verdachte kan ter zake van hetzelfde feit in beginsel niet opnieuw in rechte worden betrokken (tenzij de kennisgeving van niet verdere vervolging op onbevoegdheid van de rechtbank berust: art. 246, tweede lid, Sv). Het huidige artikel 255, eerste lid, Sv, kent op deze regel één uitzondering. De verdachte kan wel opnieuw worden vervolgd indien nieuwe bezwaren bekend zijn geworden. Het onderhavige wetsvoorstel voegt aan die uitzondering voor de kennisgeving van niet verdere vervolging en beschikking houdende verklaring dat de zaak geëindigd is een tweede toe. Het opnieuw in rechte betrekken van de verdachte wordt ingevolge artikel 255 in deze gevallen ook mogelijk als een bevel is gegeven op grond van artikel 12i Sv, d.i. een bevel dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft.

In zeker opzicht sluit deze tweede uitzondering aan op de eerste. Een bevel van het gerechtshof, strekkende tot (verdere) vervolging, kan worden gezien als een nieuwe omstandigheid, die het opnieuw in rechte betrekken van de verdachte rechtvaardigt. Het bevel van het gerechtshof levert echter «geen nieuwe bezwaren» op; er behoeft geen sprake te zijn van nieuw materiaal, dat belastend is voor de verdachte. Zeer wel denkbaar is, dat het gerechtshof enkel een andere afweging maakt dan de officier van justitie. De wijziging van de redactie van artikel 255, eerste lid, Sv stelt buiten twijfel dat elk bevel tot (verdere) vervolging gaat boven een kennisgeving van niet verdere vervolging of verklaring dat de zaak geëindigd is.

Deze wijziging is, praktisch gesproken, het meest van belang voor het geval een kennisgeving van niet verdere vervolging is uitgegaan. Het komt mij evenwel wenselijk voor ook in het geval van een verklaring dat de zaak geëindigd is, de mogelijkheid van beklag open te stellen (Hof 's-Hertogenbosch 3 februari 1997, NJ 1997, 266 acht beklag ex artikel 12 Sv na zo'n verklaring thans overigens reeds mogelijk). De verklaring dat de zaak is geëindigd is, zo werd in het voorgaande toegelicht, tot op grote hoogte een equivalent van de kennisgeving van niet verdere vervolging. Aangegeven is, dat de officier van justitie die na een gerechtelijk vooronderzoek of na voorlopige hechtenis beslist om niet tot vervolging over te gaan, zo'n kennisgeving doet betekenen. In andere zaken waarin reeds vervolgd wordt, bestaat deze verplichting voor de officier van justitie niet; in die gevallen kan de verdachte op grond van artikel 36 Sv vragen om een verklaring dat de zaak geëindigd is. Het zou in dat perspectief merkwaardig zijn als beklag bij het gerechtshof na zo'n verklaring illusoir zou zijn, terwijl een kennisgeving van niet verdere vervolging niet meer aan een bevel van het gerechtshof in de weg zou staan. De verdachte die onderwerp van een minder ingrijpend onderzoek is geweest, zou een grotere rechtsbescherming kunnen verkrijgen. Dat is ongerijmd. Deze ongerijmdheid zou kunnen worden opgeheven door de verdachte toe te staan ook na een kennisgeving van niet verdere vervolging een rechterlijke verklaring dat de zaak geëindigd is te vragen. Dat zet het systeem van het Wetboek van Strafvordering evenwel op zijn kop; bovendien valt te verwachten dat deze oplossing een behoorlijke extra werklast voor de rechterlijke macht zal genereren.

Mede naar aanleiding van de ingewonnen adviezen ben ik tot het oordeel gekomen dat een klacht ex artikel 12 Sv na een buitenvervolginstelling niet mogelijk moet worden gemaakt. Deze beslissing heeft een geheel ander karakter dan de kennisgeving van niet verdere vervolging en de verklaring dat de zaak geëindigd is. Zij wordt genomen naar aanleiding van een bezwaarschrift van de verdachte, als de rechter in een reeds ingezette vervolging een veroordeling hoogst onwaarschijnlijk acht. Daarmee is gegeven dat de verdachte, als hij niet om een buitenvervolginstelling zou hebben gevraagd, waarschijnlijk zou zijn vrijgesproken. Na een vrijspraak is beklag ex artikel 12 Sv ter zake van hetzelfde feit in ieder geval niet meer mogelijk. In dat licht bezien zou het ongerijmd zijn, beklag na een buitenvervolginstelling wel mogelijk te maken.

Een verruiming van de beklagmogelijkheden volgt voorts uit de aanpassing van de artikelen 12k en 12l Sv. Het huidige artikel 12k Sv schrijft voor dat, indien een transactie wordt aangeboden wegens een misdrijf, het beklag moet worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop aan de voorwaarden is voldaan. Het huidige artikel 12l Sv bepaalt dat indien een transactie wordt aangeboden wegens een overtreding, beklag niet is toegelaten. Voor deze bepalingen in de plaats komt een nieuw artikel 12k Sv, waarin bepaald wordt dat indien een transactie wordt aangeboden wegens enig strafbaar feit, het beklag moet worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende met het transactieaanbod bekend is geworden. Deze verruiming gaat, zo blijkt, minder ver dan in het geval van de kennisgeving van niet verdere vervolging. Ook thans staat een transactie ter zake van misdrijf reeds niet aan een klacht in de weg, terwijl een kennisgeving van niet verdere vervolging thans een klacht wel per definitie illusoir maakt. De wet erkent hier reeds, zo werd in het voorgaande al gesteld, dat het belang van de verdachte bij rechtszekerheid niet in elk geval bij de belangen van het slachtoffer ten achter behoort te worden gesteld. Slechts de termijn gedurende welke na een transactie wegens misdrijf een klacht kan worden ingediend wordt ingevolge dit wetsvoorstel aangepast. Doorslaggevend wordt het moment waarop de rechtstreeks belanghebbende met het transactieaanbod op de hoogte komt. Dat vloeit voort uit het gekozen uitgangspunt, dat het beklagrecht van de rechtstreeks belanghebbende niet verloren moet kunnen gaan voordat hij bekend is geworden met een beslissing die impliceert dat de verdachte niet wordt gedagvaard. Bij overtredingen is de voorgestelde verruiming groter; bij transacties wegens overtredingen is thans geen beklag mogelijk. Voor deze wijziging kunnen een aantal argumenten worden aangevoerd. In de eerste plaats kan er op worden gewezen, dat deze wijziging de innerlijke consistentie van de voorgestelde regeling ten goede komt. Ook een kennisgeving van niet verdere vervolging kan een overtreding betreffen; ook in dat geval is voortaan beklag mogelijk. In de tweede plaats kan er op worden gewezen dat het bezwaar van de rechtstreeks belanghebbende heel wel daarin kan bestaan dat een transactie wegens overtreding is afgesloten, terwijl naar zijn mening van een misdrijf sprake is. Zo is bij feiten, strafbaar gesteld in de Opiumwet of in de Wet op de Economische delicten het verschil tussen misdrijf en overtreding dikwijls enkel in de aanwezigheid van opzet gelegen. Zeer wel denkbaar is dat de officier van justitie een transactie wegens overtreding afsluit, terwijl naar de mening van de rechtstreeks belanghebbende van opzet, en derhalve van een misdrijf sprake is. De geldende wetstekst suggereert dat in dat geval geen beklag openstaat. Naar mijn mening is dat onwenselijk. Ik hecht er daarbij aan, erop te wijzen dat de uitsluiting van beklag bij een transactie wegens overtreding niet zozeer op het belang van de verdachte teruggevoerd kan worden. Bij een overtreding zal de verdachte gewoonlijk immers minder onder het risico van een eventuele vervolging gebukt gaan dan bij een misdrijf. Dat

ligt wellicht anders als het strafbare feit ter zake waarvan de transactie is afgesloten wezenlijk een misdrijf is. Juist in dat geval is het naar mijn mening echter zeker onwenselijk, wanneer de wet suggereert dat beklag is uitgesloten.

Een aanmerkelijke verzwaring van de werklast van de gerechtshoven valt van deze verruiming van de reikwijdte van het beklagrecht niet te vrezen. Overtredingen zijn veelal slachtofferloze delicten; waar dat niet het geval is zullen rechtstreeks benadeelden bovendien, zo valt te verwachten, zelden zo sterk aan vervolging hechten dat zij een klacht bij het gerechtshof overwegen.

#### **4. Mededelingsplichten**

Uitgangspunt is, zo werd reeds gesteld, dat het beklagrecht van de rechtstreeks belanghebbende niet verloren moet kunnen gaan voordat hij bekend is geworden met een beslissing die impliceert dat de verdachte niet wordt gedagvaard. De keuze voor dat uitgangspunt brengt met zich mee, dat de kennisgeving van niet verdere vervolging en de verklaring dat zaak geëindigd is de verdachte een beperktere zekerheid gaan bieden dan thans het geval is. Dat is de prijs die betaald moet worden voor de verbeterde rechtspositie van het slachtoffer en andere rechtstreeks belanghebbenden. Naar mijn mening is deze prijs aanvaardbaar, temeer daar het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een aantal mededelingsplichten van de officier van justitie. De officier van justitie moet in geval van misdrijf aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is mededeling doen van een aantal beslissingen: het stellen van voorwaarden voor een transactie, een beschikking houdende verklaring dat de zaak geëindigd is alsmede een kennisgeving van niet verdere vervolging (zie artikel 74, derde lid, Wetboek van Strafrecht en de artikelen 36, vierde lid, en 245a, tweede lid, Sv als voorgesteld). Deze mededelingen bevorderen, dat de rechtstreeks belanghebbende met deze beslissing op de hoogte raakt. De rechtstreeks belanghebbende moet binnen drie maanden nadat hij met één van deze beslissingen op de hoogte raakt, zijn beklag doen bij het gerechtshof. Dat volgt uit de artikelen 12k, eerste lid, en 12l Sv. Op deze wijze bevorderen de mededelingsplichten de rechtszekerheid voor de verdachte.

Het enkele feit dat een mededeling gedaan is, betekent nog niet dat de rechtstreeks belanghebbende van de desbetreffende beslissing op de hoogte is. Er kunnen omstandigheden zijn, die doen betwijfelen of de mededeling is aangekomen. Zo kan de rechtstreeks belanghebbende zijn verhuisd. Er kunnen ook omstandigheden zijn die er toe leiden dat de rechtstreeks belanghebbende eerst later met de beslissing op de hoogte is geraakt. Hij kan op vakantie zijn geweest. Anderzijds is de mededeling niet de enige kenbron voor beslissingen van de officier van justitie. De beslissing kan bijvoorbeeld ook publicitaire aandacht hebben gekregen. Het is uiteindelijk aan het gerechtshof om, waarschijnlijkheden wegend, te beoordelen of de rechtstreeks belanghebbende tijdig een klacht heeft ingediend.

De officier van justitie hoeft niet te zoeken naar rechtstreeks belanghebbenden; hij kan zich beperken tot rechtstreeks belanghebbenden die hem bekend zijn. Niet altijd is gemakkelijk vast te stellen wie rechtstreeks belanghebbende is. Daaronder vallen in de eerste plaats personen jegens wie een strafbaar feit gepleegd is. Uit artikel 12 lid 2 Sv volgt echter dat ook een rechtspersoon met een ideële doelstelling onder dit begrip kan vallen. Vereist is dan wel dat deze rechtspersoon krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen. Indien een rechtspersoon heeft aangegeven, op de hoogte te willen worden gehouden van het verloop van een concrete strafzaak, dient derhalve ook naar deze rechtspersoon een



mededeling te worden gestuurd. De rechtspersoon moet zich dan echter wel in het concrete geval als rechtstreeks belanghebbende hebben aangemeld; geen mededeling behoeft te worden gestuurd naar een rechtspersoon die heel in het algemeen heeft gezegd van beslissingen inzake (bijvoorbeeld) milieudelicten op de hoogte gehouden te willen worden. Daaruit blijkt immers nog niet van een concreet belang bij de afhandeling van de voorliggende strafzaak. Aan personen jegens wie het strafbare feit gepleegd is, behoeft geen mededeling gestuurd te worden indien zij schriftelijk hebben aangegeven geen prijs te stellen op mededelingen omtrent het verdere verloop van de strafzaak. Het versturen van een mededeling mist in dat geval een redelijk doel nu de betrokkene heeft aangegeven geen belang te hechten aan de vervolging.

Een mededeling is slechts wettelijk voorgeschreven in geval van misdrijf. Bij overtredingen zou een wettelijke mededelingsplicht, zeker als die ook bij transacties wegens overtredingen zou gelden, een grote werklast genereren. Deze inspanning wordt niet door de te verwachten baten gerechtvaardigd. In de eerste plaats valt niet te verwachten dat rechtstreeks belanghebbenden in het geval van – bijvoorbeeld – een transactie wegens overtreding zeer dikwijls zullen willen klagen, alleen al omdat de inbreuk op hun belangen daarvoor bij overtreding veelal te gering zal zijn. Voorts zal de verdachte, indien slechts van een overtreding sprake is, gewoonlijk niet zeer onder de mogelijkheid van strafvervolging gebukt gaan. Er staat voor hem aanmerkelijk minder op het spel.

De mededeling behoeft niet te worden betekend; zij geschiedt ingevolge artikel 585 Sv door toezending over de post. Het openbaar ministerie dient van deze mededelingen aantekening te houden: zij zullen, bij een late klacht door een rechtstreeks belanghebbende, voor het gerechtshof het vertrekpunt zijn bij de beoordeling of de rechtstreeks belanghebbende met de beslissing op de hoogte is geraakt. Het ligt voor de hand dat, teneinde deze controle mogelijk te maken, tevens een afschrift van de verstuurde mededelingen bij de processtukken wordt gevoegd.

De onderhavige mededelingsplichten passen in een groter geheel van wettelijke en buitenwettelijke mededelingsplichten. Zo schrijft artikel 51f, derde lid, Sv voor dat, indien de officier van justitie geen vervolging instelt of de vervolging niet voortzet, hij daar schriftelijk mededeling van doet aan de benadeelde partij. In de circulaire van de Minister van Justitie van 21 mei 1969 (Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht nr. 234/269) wordt voorgeschreven dat aan belanghebbenden die zich tot het OM hebben gewend wordt meegedeeld binnen welke termijn zij bij het hof beklag kunnen doen. En in de richtlijn Slachtofferzorg van 23 maart 1995, Stcr. 65, wordt als taak voor het OM genoemd: «Indien het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen en het openbaar ministerie desondanks niet tot vervolging van het feit waardoor het slachtoffer schade heeft geleden, overgaat dan wel dat het feit ad informandum wordt gevoegd, deelt het openbaar ministerie dit met opgave van redenen mee aan het slachtoffer en wijst hem op artikel 12 Sv.»

Al deze mededelingsplichten sporen met het aan de onderhavige wetgeving ten grondslag gelegde uitgangspunt: het beklagrecht van de rechtstreeks belanghebbende moet niet verloren kunnen gaan voordat hij bekend is geworden met een beslissing die impliceert dat de verdachte niet wordt gedagvaard. Zij dienen ook in dat licht te worden uitgelegd. Dat brengt bijvoorbeeld met zich mee, dat de strafrechter een ad informandum gevoegd feit niet kan meenemen bij de strafoplegging, als hem blijkt dat de rechtstreeks belanghebbende in die zaak niet adequaat en tijdig is geïnformeerd. Doet de strafrechter dit toch, dan staat dat in beginsel niet aan beklag bij het hof in de weg. Het OM kan, met een voeging ad informandum, slechts het vertrouwen wekken dat het de betreffende zaak zelf niet meer aan de strafrechter zal voorleggen. Een kennisgeving van niet verdere vervolging, transactie, en ook een voeging

ad informandum, staat niet aan het klachtrecht van de rechtstreeks belanghebbende in de weg. Wel zal de omstandigheid dat het betreffende feit reeds bij de strafoplegging ter zake van een ander feit heeft meegewogen, een rol spelen bij de vraag of een bevel tot vervolging nog opportuun is. Wordt een bevel tot vervolging gegeven, bijvoorbeeld vanwege het belang van de waarheidsvinding in de betreffende zaak, dan zal de afdoening ook in dat licht moeten plaatsvinden. Voorstelbaar is, dat artikel 9a Wetboek van Strafrecht wordt toegepast, of dat uitsluitend een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd.

De aandacht verdient, dat de verplichting van artikel 51f, derde lid, Sv door het onderhavige wetsvoorstel van karakter verandert. Thans dient deze mededeling vooral de belangen van belanghebbenden: na deze mededeling heeft de benadeelde partij die tevens rechtstreeks belanghebbende is, de mogelijkheid om een klacht in te dienen op grond van artikel 12 Sv. Na het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel dienen de mededelingsplichten vooral ook de belangen van de verdachte: mededeling bewerkstelligt dat de rechtstreeks belanghebbende op de hoogte raakt, en – daarmee – dat duidelijk wordt of nog een klacht wordt ingediend. Het lijkt in dat licht bezien niet strikt noodzakelijk dat de rechtstreeks belanghebbende (zoals thans) in elk geval reeds een mededeling ontvangt voordat de kennisgeving van niet verdere vervolging uitgaat. Deze kennisgeving verkort zijn beklagrecht immers niet meer. De mededeling op grond van artikel 51f, derde lid, Sv kan derhalve in veel gevallen gecombineerd worden met een eventuele mededeling van – bijvoorbeeld – een kennisgeving van niet verdere vervolging. Deze koppeling van de nieuwe mededelingsplichten aan de bestaande mededelingsplicht van artikel 51f, derde lid, Sv brengt derhalve met zich mee, dat de uitvoeringslasten van de voorgestelde mededelingsplichten beperkt kunnen worden. De naleving van de voorgestelde wettelijke verplichtingen kan overigens ook aan die van de omschreven buitenwettelijke mededelingsplichten gekoppeld worden.

Naar mijn mening wordt met het voorgestelde stelsel van mededelingsplichten in voldoende mate tegemoetgekomen aan de belangen van de verdachte. Daarbij kan nog het volgende worden aangetekend. In de praktijk wordt na een vormloos sepot in een relatief klein deel van de gevallen een bevel tot vervolging gevraagd. Dat bevel wordt vervolgens in slechts een relatief klein deel van die gevallen ook daadwerkelijk gegeven door het gerechtshof. De rechtsonzekerheid die door het onderhavige wetsvoorstel voor de verdachte wordt gecreëerd, is dientengevolge betrekkelijk beperkt. Dit geldt temeer daar de omstandigheid dat een kennisgeving van niet verdere vervolging is afgegeven, en het tijdsverloop nadien, van invloed kunnen zijn op de beslissing op het beklag door het hof. Bij de verdachte die een dergelijke kennisgeving heeft gekregen zijn, ook als hij weet dat nog beklag kan worden gedaan, verwachtingen gewekt die niet bestaan bij een verdachte die in onzekerheid verkeert omtrent het oordeel van het openbaar ministerie. Zeker na een tijdsverloop van drie maanden zullen er sterke argumenten moeten zijn om deze verwachtingen niet te respecteren; van de rechtstreeks belanghebbende mag immers worden gevergd dat hij de in het maatschappelijk verkeer gebruikelijke maatregelen neemt om op de hoogte te blijven van zaken die hem aangaan. Zo zal hij bij adreswijzigingen ook het OM op de hoogte moeten brengen. Laat hij dit na, en wordt het beklag daardoor na de termijn van drie maanden ingediend, dan zal zijn – misschien nog wel ontvankelijke – beklag eerder worden afgewezen. De belangen van de verdachte, die er in beginsel ook van uit mag gaan dat rechtstreeks belanghebbenden de gebruikelijke maatregelen nemen om op de hoogte te blijven, gaan na deze termijn zwaarder wegen.

## 5. Financiële paragraaf

Verwacht mag worden, dat de kosten verbonden aan de invoering van het onderhavige wetsvoorstel beperkt zullen zijn. Zoals gemeld schrijft de circulaire van 21 mei 1969 ook thans reeds voor dat aan belanghebbenden die zich tot het OM hebben gewend wordt meegedeeld binnen welke termijn zij bij het hof beklag kunnen doen alvorens een kennisgeving van niet verdere vervolging uitgaat. Een rechterlijke verklaring dat de zaak geëindigd is, wordt betrekkelijk zelden uitgesproken. Het ligt dan ook niet in de verwachting dat het onderhavige wetsvoorstel tot een grote stijging van beklagzaken zal leiden. De mededelingen waartoe dit wetsvoorstel verplicht zullen een bescheiden stijging van de werklust impliceren. Deze stijging kan evenwel worden beperkt door de mededelingen zo veel mogelijk te laten samenvallen met mededelingen welke thans reeds dienen plaats te vinden. Zij kan dan ook binnen het bestaande financiële kader worden opgevangen.

## 6. Artikelsgewijs deel

### *Artikel I*

A

Artikel 74, derde lid, Wetboek van Strafrecht luidt thans als volgt: «De officier van justitie doet aan de rechtstreeks belanghebbende die daarom heeft verzocht, onverwijld mededeling van de datum waarop aan die voorwaarden is voldaan.» Niet van het stellen van de voorwaarden, maar van het voldoen daaraan moet thans derhalve mededeling worden gedaan. Het huidige artikel 12k brengt vervolgens met zich mee, dat de beklagtermijn drie maanden na het voldoen aan de voorwaarden afloopt. Voorgesteld wordt, de mededelingsplicht van de officier van justitie voortaan te koppelen aan het stellen van de voorwaarden. Uit het stellen van deze voorwaarden blijkt, dat de beslissing tot niet (verder) vervolgen is genomen. Verdachte en rechtstreeks belanghebbende hebben er belang bij dat de laatste daar zo snel mogelijk mee op de hoogte raakt. Vastgelegd is bovendien dat de mededeling schriftelijk moet worden gedaan. De formulering van de mededelingsplicht is mutatis mutandis gelijk aan die in het voorgestelde artikel 36, vierde lid en artikel 245a, tweede lid, Sv.

Wordt, nadat aan de transactievoorwaarden is voldaan, een bevel tot vervolging gegeven, dan schrijft artikel 74b Wetboek van Strafrecht voor hoe vervolgens gehandeld dient te worden. Uit artikel 74c, zevende lid, Wetboek van Strafrecht blijkt voortaan, dat artikel 74b bij de politie-transactie van overeenkomstige toepassing is verklaard. Deze wijze van afhandeling wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

B

De wijziging van artikel 74c Sr hangt samen met het feit dat ook na een transactie wegens overtreding de mogelijkheid van beklag wordt opengesteld. De toepasselijkverklaring van artikel 74b Wetboek van Strafrecht heeft voortaan ook in het geval van overtredingen relevantie.

### *Artikel II*

A

Het voorgestelde artikel 12k vervangt, zo werd in paragraaf 3 van de toelichting reeds aangegeven en beargumenteerd, de huidige artikelen 12k en 12l Sv. De uitsluiting van beklag bij transactie wegens overtreding

vervalt; de toepassing van de beklagprocedure bij misdrijven wordt aangepast en tot alle strafbare feiten uitgebreid. Thans moet bij misdrijven beklag worden gedaan «binnen drie maanden na de datum waarop aan de voorwaarden is voldaan.» Dat wordt veranderd in: binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende met de toepassing van artikel 74 bekend is geworden. Van een dergelijke toepassing is, zo volgt uit de tekst van artikel 74 en artikel 74c Wetboek van Strafrecht, sprake zodra voorwaarden zijn gesteld. Denkbaar is, dat de verdachte niet aan de voorwaarden voldoet. Voor dat geval bepaalt het tweede lid dat de rechtstreeks belanghebbende niet gebonden is aan de termijn van drie maanden na de mededeling. Zijn beklagrecht blijft onverkort gelden.

B

In het voorgaande is reeds aangegeven, op grond van welke argumenten na een kennisgeving van niet verdere vervolging en een rechterlijke verklaring dat de zaak geëindigd is, de beklagmogelijkheid nog gedurende een beperkte tijd wordt opengesteld. Daar zij in dit verband naar verwezen.

Wellicht ten overvloede zij er nog op gewezen dat het onderhavige wetsontwerp niets verandert in de artikelen 240 en 246 Sv. Dat brengt mee dat, indien het hof een bevel tot (verdere) vervolging heeft gegeven, geen kennisgeving van niet verdere vervolging kan uitgaan als het hof daar niet in bewilligd heeft. Het onderhavige wetsvoorstel impliceert echter wel, dat de lading van artikel 240, eerste lid en 246, derde lid, Sv verandert. De bewilligingsconstructie bewaakt niet langer de belangen van de rechtstreeks belanghebbende: deze kan bij een ontijdige kennisgeving opnieuw klagen. Door het onderhavige wetsvoorstel komen vooral de belangen van de verdachte voorop te staan, alsmede het gezag van het hof. Beide zijn niet gebaat bij ontijdige kennisgevingen van niet verdere vervolging.

C, D

De onderhavige mededelingsplichten werden reeds toegelicht in paragraaf 4. Tevens kan worden verwezen naar het gestelde in de toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 74, derde lid, Wetboek van Strafrecht.

E

Deze wijziging is in het algemeen deel van de toelichting afdoende toegelicht.

#### *Artikel III*

Uit de overgangsbepaling vloeit voort dat beklag, gedaan na een kennisgeving van niet verdere vervolging die voor het in werking treden van deze wet is afgegeven, weinig kansrijk is. Deze kennisgeving behoudt namelijk de rechtsgevolgen die daar ten tijde van haar totstandkoming aan waren verbonden. Dat impliceert dat de verdachte (buiten het geval van artikel 246, tweede lid, Sv) niet weder in rechte kan worden betrokken, behoudens nieuwe bezwaren.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals