

6 Het sepot (hoofdstuk 4)

6.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 4 regelt twee mogelijkheden waarmee het openbaar ministerie strafvervolgning achterwege kan laten. Daarmee eindigt een strafzaak in beginsel.¹⁰⁰ De twee mogelijkheden zijn het **(voorwaardelijk) sepot** van titel 4.1 en de transactie van titel 4.2. Het wetsvoorstel bevat alleen een regeling van het sepot. De vormgeving van de wettelijke regeling van de transactie geschiedt in het aanvullend spoor en zal met de eerste aanvullingswet worden ingevoegd in de daartoe gereserveerde titel 4.2.¹⁰¹ De transactie blijft om die reden hier buiten beschouwing.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

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

¹¹² Zie paragraaf 5.10 van de toelichting op artikel 9 lid 1 RWN van de Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003.

¹¹³ Zie o.m. HR 29 mei 1975, NJ 1978/358.

¹¹⁴ Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 805 (MvT) en specifiek voor artikel 3.4.3 dat o.m. een regeling geeft voor hervatting van het opsporingsonderzoek ingeval van nieuwe bezwaren, *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 833 (MvT).

¹¹⁵ Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 168 (MvT).

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 830 (MvT). Dat is conform de suggestie daartoe van Reclassering Nederland, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t.m. 6 Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 3-4, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3.

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

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

¹¹⁷ Zo volgt uit *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 830-831 (MvT)*.

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 831-832 (MvT)*.

¹¹⁹ Zie *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 834 (MvT)*.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 805, 834-836 (MvT)*.

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

6.3 Reacties op de voorgestelde regeling

In zijn advies is de Raad van State niet ingegaan op de voorgestelde wettelijke regeling van het sepot omdat '(...) geen substantiële wijzigingen worden voorgesteld.'¹²¹ Wel vraagt de Raad van State met het oog op het belang van het slachtoffer aandacht voor de **motivering** van afdoeningsbeslissingen, waaronder de sepotbeslissing. De Raad stelt aanvullende maatregelen voor.¹²² In reactie hierop wijdt de memorie van toelichting uit over maatregelen die in dat verband al zijn genomen.¹²³

In de consultatieadviezen wordt vooral ingegaan op de specifieke punten van de voorgestelde wettelijke regeling. De Raad voor de rechtspraak en de Nationale Politie hebben voorgesteld om de beperking van de wettelijke plicht tot kennisgeving aan de verdachte die is verhoord te vervangen door een plicht om **iedere verdachte** jegens wie opsporingsbevoegdheden zijn aangewend waardoor hem blijkt dat hij als verdachte wordt beschouwd, een afloopbericht te zenden.¹²⁴

Het openbaar ministerie en de Nationale Politie verlangen dat in de memorie van toelichting een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het opsporingsonderzoek naar het strafbare feit dat het onderzoek naar nieuwe bezwaren tegen verdachte omvat, en het opsporingsonderzoek naar de verdachte.¹²⁵ Hieraan is in de memorie van toelichting invulling gegeven door een van de voorbeelden van het openbaar ministerie over te nemen en een beschouwing te wijden aan wat het **enig onderzoek** naar nieuwe bezwaren behelst.¹²⁶ Het voorstel van het openbaar ministerie om pas een machtiging van de rechter-commissaris te vergen wanneer de officier van justitie een wettelijke opsporingsbevoegdheid rechtstreeks tegen de gewezen verdachte wil aanwenden,¹²⁷ is niet overgenomen.

Evenmin zijn overgenomen een tweetal suggesties van Reclassering Nederland ten aanzien van de voorwaarden bij sepot. De eerste suggestie ziet op het opnemen in artikel 3.4.1. van de algemene voorwaarde dat 'de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit'.¹²⁸ De tweede suggestie ziet op het expliciteren dat bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, en dat dan de voorwaarden van artikel 14c leden 2-3

¹²¹ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 4, p. 23, noot 69.

¹²² Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 4, p. 79.

¹²³ Zie Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 832 (MvT).

¹²⁴ Zie Raad voor de rechtspraak, *Advies inzake de wetsvoorstellen tot vaststelling van de Boeken 3, 4, 5 en 6 van het Wetboek van Strafvordering (Modernisering Sv)*, 12 juli 2018, p. 20 en Politie, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6 Wetboek van Strafvordering*, 31 juli 2018, p. 15-16, beide een bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3.

¹²⁵ Openbaar Ministerie, *Advies wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 6-8, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3; Politie, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6 Wetboek van Strafvordering*, 31 juli 2018, p. 16-17, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3.

¹²⁶ Zie Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 834-835. Zie ook hiervoor.

¹²⁷ Openbaar Ministerie, *Advies wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 8-9, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3.

¹²⁸ Reclassering Nederland, *Advisering concept wetsvoorstellen boeken 3 t.m. 6 Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 2, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3.

Sr zijn.¹²⁹ Beide suggesties druisen in tegen de wens van de regering om het beleidsuitgangspunt te hanteren dat in beginsel alleen twee algemene voorwaarden worden verbonden aan het sepot (zie paragraaf 6.1).

Slachtofferhulp Nederland wijst in algemene zin op het belang van een goede **motivering** van beslissingen van het Openbaar Ministerie, hetgeen ook de sepotbeslissing omvat.¹³⁰

6.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Het laten vallen van het onderscheid tussen een formeel sepot en een informeel sepot door met een algemene wettelijke regeling voor alle beslissingen tot het afzien van vervolging door de officier van justitie te komen, draagt bij aan de **duidelijkheid** over welk wettelijk regime geldt en biedt **gelijke, uniforme rechtsbescherming** voor alle verdachten die zijn verhoord, ongeacht de fase waarin het opsporingsonderzoek tegen verdachte zich bevindt. Dat valt positief te waarderen. Datzelfde geldt voor het onderstrepen van het belang van een goede uitleg van de sepotbeslissing. Daarmee zijn tevens de belangen van slachtoffers gediend, hetgeen kan bijdragen aan een beter geïnformeerde beslissing van een slachtoffer om al dan niet de beklagprocedure over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten (zie hoofdstuk 5 van Boek 3) aan te wenden. Voorts **codificeert** de voorgestelde wettelijke regeling bestaand beleid dat is neergelegd in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden. Dat legt het primaat meer bij de wet. Er zijn evenwel ook aandachtspunten.

Ten eerste draagt de keuze om de bevoegdheid tot het **onvoorwaardelijke sepot** op de voet van artikel 1.3.4 neer te leggen in Boek 1, terwijl de bevoegdheid tot **het voorwaardelijk sepot** is vervat in artikel 3.4.1 lid 1 van titel 4.1 van Boek 3, niet bij aan de **inzichtelijkheid** van de wettelijke regeling inzake het sepot, zeker nu titel 4.1 daarnaast regels geeft die gelden voor beide sepotvormen.

Ten tweede geeft de voorgestelde wettelijke regeling van het onvoorwaardelijke en het voorwaardelijke sepot **weinig normering** wat wel en niet mogelijk is ten aanzien van wanneer en in welke gevallen de officier van justitie de beslissing kan nemen om van vervolging af te zien en of hij daar voorwaarden aan kan verbinden en wat die voorwaarden dan kunnen zijn. De toevoeging van de vereisten dat het strafbare feit bewijsbaar en strafbaar is bij het voorwaardelijk sepot van artikel 3.4.1 lid 1, is slechts een codificatie van de huidige interpretatie van het opportunititeitsbeginsel. Een en ander betekent dat het Openbaar Ministerie via beleidsregels zoals de Aanwijzing sepot en gebruik van sepotgronden invulling kan blijven geven aan de wettelijke bevoegdheid tot seponeren. Een dergelijke aanwijzing is gepubliceerd, via websites goed toegankelijk voor iedere burger¹³¹ en geldt als recht in de zin van artikel 79 Wet RO. De bestaande situatie waarin het Wetboek van Strafvordering een open grond voor sepot kent en dit uitsluitend wordt ingevuld door een aanwijzing van het Openbaar Ministerie wordt daarmee gecontinueerd. Hoewel de rechtspraak hiermee al jaren werkt, kan de vraag worden opgeworpen of de wetgever hier niet meer zeggenschap kan behouden door zelf **specifieke voorschriften** te stellen. Daartoe kan voorts aan het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel (art. 1.1.1) een argument worden ontleend. Een voorbeeld is de codificatie van de algemene voorwaarde dat binnen de proeftijd van ten hoogste een jaar geen strafbare feiten worden

¹²⁹ Ibid., p. 2, 5.

¹³⁰ Brief SHN van 31 juli 2018 inzake consultatie boeken 3, 4, 5 en 6 nieuwe Wetboek van Strafvordering, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3. Idem de brief Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers van 25 juli 2018, p. 5, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3.

¹³¹ Zie www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen en wetten.overheid.nl/zoeken.

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

In het verlengde van het voorgaande ligt het derde aandachtspunt dat de regering er van uitgaat dat bij het voorwaardelijk sepot alleen twee algemene voorwaarden kunnen worden gesteld,¹³² terwijl zij tegelijkertijd toch ruimte biedt om in bepaalde gevallen ook **bijzondere voorwaarden** vast te stellen. Artikel 3.4.1 lid 1 laat die mogelijkheid open. De vraag rijst in welke gevallen de regering bijzondere voorwaarden denkbaar acht, en zo ja, aan welke soort bijzondere voorwaarden moet dan worden gedacht. Immers, onderzoek heeft uitgewezen dat er vele soorten bijzondere voorwaarden in de rechtspraak zijn vastgesteld, terwijl voor bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent¹³³ de rechtmatigheid in twijfel is getrokken. Een bijzondere voorwaarde met een zorgcomponent kan op gespannen voet staan met artikel 6 of 8 EVRM, alsmede moeilijk te verenigen zijn met het bepaaldheidsgebod van artikel 14c lid 2 sub 14 Sr. Bij andere, lichtere bijzondere voorwaarden, zoals het maken van excuses, spelen deze kwesties niet.¹³⁴ Bij het bepalen welke bijzondere voorwaarden mogelijk zijn, is tevens aan de orde wat de verhouding is tot de wel in de wet geregelde bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling van artikel 14c lid 2 en lid 3 sub b Sr (zie ook paragraaf 6.3), alsmede de in de wet bepaalde aanwijzingen die een strafbeschikking kan bevatten, zie artikel 257a lid 3 Sv en artikel 3.3.1 lid 3. Deze wettelijke bepalingen laten zien dat een zekere wettelijke normering mogelijk is.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

Zoals aangegeven bij de bespreking van de regeling op hoofdlijnen, sluit de wettelijke regeling van het sepot aan op het **opportunitieitsbeginsel** neergelegd in artikel 1.3.4 van Boek 1. Daarin is immers bepaald dat mede op gronden ontleend aan het algemeen belang van vervolging kan worden afgezien. Diezelfde grond is te vinden in artikel 1.3.15 van Boek 1 waar het gaat om de ingekaderde bevoegdheid van opsporingsambtenaren om van opsporing af te zien.

Daarnaast is de samenhang met de wettelijke regeling van de **strafbeschikking** van wezenlijk belang. Wanneer namelijk de officier van justitie in het kader van het afdoen van het strafbare feit bepaalde voorwaarden wil stellen ten aanzien van het gedrag van de verdachte, dient hij dat te doen in het kader van aanwijzingen die de strafbeschikking kan bevatten op grond van thans artikel 257a lid 3 Sv, en artikel 3.3.1 lid 3 in het wetsvoorstel.¹⁴¹ Het is niet de bedoeling dat in het kader van het voorwaardelijk sepot dergelijke voorwaarden ten aanzien van het gedrag van verdachte worden vastgesteld (zie hiervoor).

Ten slotte kan **beklag tegen niet vervolging** leiden tot een beslissing van het gerechtshof dat de vervolging van de verdachte wordt bevolen, zie hoofdstuk 5 van Boek 3. Voor dat geval geeft artikel 3.4.3 lid 1 de grond om het rechtsgevolg van 'einde zaak' dat ingevolge artikel 3.4.2 lid 1 is verbonden aan de mededeling van de sepotbeslissing, opzij te zetten en alsnog te vervolgen.

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

6.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

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