

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directoraat-Generaal Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 2 juli 2026
Onderdeel Kennis, wetenschap en innovatie
Ons kenmerk PaG/KWI/20166
Uw kenmerk 7534043
Onderwerp Advies inzake uitvoeringswet AI-verordening

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 7 mei 2026 heeft u namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over de uitvoeringswet verordening artificiële intelligentie (hierna UAIV). Het wetsvoorstel heeft tot doel te voorzien in een effectief, samenhangend, doelmatig en onafhankelijk markttoezicht op de naleving van de AI-verordening in Nederland. Voor het openbaar ministerie is van belang het voorstel om de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna AP) aan te wijzen als nationale bevoegde autoriteit om als markttoezichthouder toezicht te houden op de toepassing van de AI-verordening op veel terreinen, waaronder in het bijzonder de rechtshandhaving. Uit de uitvoeringswet vloeit voort dat de AP toezicht zal houden op de ontwikkeling en toepassing van AI-systemen door het openbaar ministerie in het kader van de uitvoering van de wettelijke taak om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven (artikel 124 Wet RO).

De toepassing van AI-systemen bij de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten

Om te beginnen acht het College het van belang onderscheid te maken tussen de toepassing van AI-systemen bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten door enerzijds opsporingsinstanties en door andere organisaties, en anderzijds door het openbaar ministerie. Opsporingsinstanties kunnen (in de toekomst) AI-systemen gebruiken ten behoeve van onder meer het doorzoeken en analyseren van grote databestanden. De toepassing van AI-systemen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten door opsporingsinstanties vindt weliswaar plaats onder het gezag van het openbaar ministerie, maar deze instanties moeten zelf

primair als aanbieder en gebruiksverantwoordelijke in de zin van de AI-verordening en de UAIV worden aangemerkt. Dat geldt ook voor het gebruik van AI-systemen door de reclassering of door deskundigen, bijvoorbeeld bij het inschatten van recidiverisico's of het uitvoeren van biometrische analyse. Van de uitkomsten van de toepassing van AI in opsporings-, reclasserings- en deskundigenonderzoeken maakt het openbaar ministerie gebruik, en vanuit de gezags- of opdrachtsrelatie ziet het College een taak voor zichzelf om kaders te geven voor een rechtmatig gebruik van AI-toepassingen, zodat bij de vervolging van een verdachte gebruik wordt gemaakt van betrouwbare en rechtmatig verkregen informatie. Niettemin ligt de verantwoordelijkheid voor de verantwoorde totstandkoming van onderzoeksresultaten, inclusief het gebruik van AI-systemen conform de vereisten uit de AI-verordening, in beginsel bij de opsporingsinstanties, de reclassering of de deskundigen.

Ook voor de uitvoering van de taken door het openbaar ministerie zijn er diverse AI-systemen die van toegevoegde waarde kunnen zijn, zowel ten behoeve van de uitvoering van de opsporings- en vervolgingstaken als voor de bedrijfsmatige en administratieve ondersteuning hiervan. Lang niet alle AI-systemen die het openbaar ministerie zal gebruiken (en eventueel ontwikkelen) zullen vermoedelijk kunnen worden aangemerkt als een AI-systeem met een hoog risico. Voor zover zij wel als zodanig moeten worden aangemerkt gaat het niet alleen – en zelfs niet in de eerste plaats – om de hoog-risico AI-systemen als genoemd in bijlage III onder 1. of onder 6, maar eerder om de systemen genoemd in bijlage III onder 8. sub a. De onder 1 en 6 genoemde systemen zullen primair worden toegepast door opsporingsinstanties, of – in het geval van de inschatting van recidiverisico's of biometrisch onderzoek – de reclassering of deskundigen. Gaat het om AI-systemen die van toegevoegde waarde kunnen zijn voor uitvoering van de taken door het openbaar ministerie, dan moet worden gedacht aan AI-systemen die kunnen worden gebruikt bij de uitvoering van specifiek strafvorderlijke taken, zoals het geven van leiding aan het opsporingsonderzoek, het nemen van de afdoenings- en vervolgingsbeslissing, en het optreden tijdens de berechting. Concreter kan worden gedacht aan AI-systemen die het openbaar ministerie zou kunnen gebruiken om zaken te registreren, om dossiers samen te vatten of om te ondersteunen bij het opstellen van vorderingen en andere documenten. Er zijn ook AI-systemen denkbaar die kunnen ondersteunen bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen. Het College benadrukt dat AI-systemen door het openbaar ministerie alleen zullen worden gebruikt als dit verantwoord en proportioneel wordt geacht bij de magistratelijke uitvoering van wettelijke taken door het openbaar ministerie. Hiervoor wordt op het moment van schrijven beleid ontwikkeld.

Het College merkt nog op dat de beoordeling in hoeverre dit soort AI-systemen daadwerkelijk als hoog-risico AI-systemen in de zin van de AI-verordening

moeten worden aangemerkt, afhankelijk is van de uitleg van het begrip 'gerechtelijke instantie'. Alleen de ondersteuning van een gerechtelijke instantie door een AI-systeem valt immers onder bijlage III onder 8. Vooruitlopend op het navolgende acht het College dit een goede reden om het openbaar ministerie wel als gerechtelijke instantie aan te merken. Bij gebruik van AI-systemen ter ondersteuning van definitieve afdoening van strafbare feiten met een OM-strafbeschikking ligt het in de rede dat hierbij aan vergelijkbare waarborgen wordt voldaan als bij de ondersteuning van de berechting door de strafrechter.

Toezichthouder

In het wetsvoorstel wordt de AP aangewezen als toezichthouder op de toepassing van AI-systemen, waaronder hoog-risico AI-systemen, voor het openbaar ministerie. Deze keuze staat op gespannen voet met de positionering van het openbaar ministerie in het Nederlandse rechtsbestel. Het openbaar ministerie heeft al geruime tijd een hybride positie: deels onderdeel van de rechterlijke macht en deels bestuursorgaan. Officiëren van justitie, advocaten-generaal en procureurs-generaal zijn op grond van artikel 1 onder b sub 5, 6 en 7 Wet op de rechterlijke organisatie (hierna Wet RO) rechterlijke ambtenaren en als zodanig onderdeel van de rechterlijke macht. Het openbaar ministerie wordt om die reden ook aangeduid als de staande magistratuur. Bij het nemen van beslissingen over bijvoorbeeld de vervolging van een verdachte en over het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen is deze magistratelijke kant van het openbaar ministerie van groot belang.

In artikel 74 lid 8 AI-verordening staat voorgeschreven dat de lidstaten een nationale autoriteit aanwijzen als markttoezichthouder om toezicht te houden op hoog-risico AI-systemen als bedoeld in bijlage 3 onder 6. en 8. Deze markttoezichthouder mag geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van gerechtelijke instanties of anderszins afbreuk doen aan hun activiteiten wanneer zij optreden in hun gerechtelijke hoedanigheid. In het wetsvoorstel wordt daarom in artikel 2.2 lid 1 onder c sub 4 als markttoezichthouder voor de gerechten aangewezen de procureur-generaal bij de Hoge Raad (voor de rechtbanken, gerechtshoven, Hoge Raad, Centrale Raad voor Beroep, het College van beroep voor het bedrijfsleven en het parket bij de Hoge Raad) en de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak (voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Het openbaar ministerie wordt in dit wetsvoorstel klaarblijkelijk niet aangemerkt als een 'gerechtelijke instantie'. Dit roept de vraag op hoe deze keuze zich verhoudt met de positionering van het Nederlandse openbaar ministerie als onderdeel van de rechterlijke macht, en hoe deze positie zich verhoudt tot extern toezicht. Aan dit externe toezicht op het openbaar ministerie is in de afgelopen jaren op inconsequente wijze vormgegeven. Enerzijds heeft de minister van

Justitie en Veiligheid in 2019 overwogen: "toezicht op de wettelijke taakuitoefening van het OM [behoort] mijns inziens plaats te vinden binnen de rechterlijke organisatie."¹ Om die reden is toen afgezien van het toebedelen van toezichthoudende taken op het openbaar ministerie aan de Inspectie Justitie en Veiligheid, en is juist aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna ook PGHR) gevraagd de toezichthoudende taak te intensiveren. Anderzijds is in 2016 bij de implementatie van de EU-richtlijn 2016/680 – de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (hierna RGR) zonder enige nadere toelichting op de bijzondere positie van het openbaar ministerie de AP aangewezen als toezichthouder op de gegevensverwerking door het openbaar ministerie, hoewel in de preambule van de RGR toen nadrukkelijk de ruimte werd geboden om een andere keuze te maken. In de preambule van de RGR staat bij overweging 80: "De lidstaten moeten ook kunnen bepalen dat de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit zich niet uitstrekt tot de verwerking van persoonsgegevens door andere onafhankelijke rechterlijke autoriteiten in het kader van hun gerechtelijke taken, bijvoorbeeld het openbaar ministerie."

Uit de in de vorige alinea aangehaalde overweging uit de preambule van de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving volgt dat de Europese wetgever het openbaar ministerie als rechterlijke autoriteit met gerechtelijke taken beschouwt – of op zijn minst deze interpretatie mogelijk acht. Deze overweging is ook van belang voor de uitleg van de AI-verordening, aangezien in artikel 74 lid 8 AI-verordening een link wordt gelegd met (de uitgangspunten van) de RGR, nu voor de rol van toezichthouder als eerste aangewezen wordt genoemd de toezichthouder die op grond van de Richtlijn 2016/680 is aangewezen. Uit deze verwijzing kan worden afgeleid dat voor de AI-verordening is aangesloten bij de uitgangspunten van de RGR als het gaat om definities van termen als 'rechtshandavingsinstantie' en 'gerechtelijke instantie', inclusief de waardering van het openbaar ministerie als "onafhankelijke rechterlijke autoriteiten in het kader van hun gerechtelijke taken". De verwijzing naar de RGR is belangrijk, omdat de Europese wetgever bij het opstellen van de AI-verordening niet voor een met de AVG en RGR vergelijkbaar onderscheid heeft gekozen tussen een algemene AI-verordening en een op het strafrecht toegespitste AI-richtlijn. Dit heeft ertoe geleid dat in de verordening minder aandacht is besteed aan de bijzonderheden van het gebruik van AI-systemen binnen de strafrechtelijke context en dus wat in het verleden binnen de EU bekend stond als de 'derde pijler'. Voor duiding van de gebruikte begrippen in de AI-verordening – juist in het kader van het strafrecht – zal dus moeten worden gekeken naar het brede acquis van het EU-recht. Gezien het voorgaande is er een goede grondslag om als AI-

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 28844, nr. 199, p. 2.

toezichthouder voor het openbaar ministerie een (andere) gerechtelijke autoriteit aan te wijzen, zoals de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Het College wijst er verder op dat de vormgeving van het toezicht invloed heeft op de mate waarin het openbaar ministerie in Europa wordt beschouwd als onafhankelijke gerechtelijke autoriteit. In het verleden heeft het Europese Hof van Justitie uitgesproken dat een nationaal openbaar ministerie niet als een rechterlijke autoriteit kan worden aangemerkt ten behoeve van de uitvaardiging van Europese aanhoudingsbevelen als de aanklager direct of indirect kan worden onderworpen aan aanwijzingen of instructies van de uitvoerende macht in een individueel geval.² Deze uitspraken en andere vragen rondom de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie waren aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie, dat vorig jaar is aangenomen door de Tweede Kamer.³ Doel van het wetsvoorstel is om het openbaar ministerie onafhankelijker en magistratelijker te maken. Het voorliggende voorstel slaat echter juist de tegenovergestelde richting in. Het is voorzienbaar dat het toebedelen van toezichtstaken aan een niet-gerechtelijke toezichthouder op het gebruik van AI-toepassingen bij de uitvoering van de vervolgingstaak door het openbaar ministerie – en daarmee uiteindelijk in potentie ook op de vervolgingsbeslissingen in concrete zaken – door Europese autoriteiten in negatieve zin zal worden gewogen bij de beoordeling van de onafhankelijkheid van het Nederlandse openbaar ministerie.

Het College verzoekt de staatssecretaris om de keuze te heroverwegen om het toezicht op het gebruik van AI-systemen toe te bedelen aan de AP, en in plaats daarvan de PGHR aan te wijzen als toezichthouder. Een dergelijke keuze past beter bij het institutionele karakter van het openbaar ministerie als onderdeel van de rechterlijke macht. Kiest de staatssecretaris hier niet voor, dan verzoekt het College om in de memorie van toelichting expliciet toe te lichten waarom er voor is gekozen om het toezicht op het gebruik van AI-systemen door het openbaar ministerie toe te bedelen aan de AP. In het bijzonder verzoekt het College om in dat kader in te gaan op de positie van het openbaar ministerie als onderdeel van de rechterlijke macht. Waarom acht de staatssecretaris het in het geval van de AP niet bezwaarlijk dat het toezicht op de wettelijke taakuitoefening – of althans op het gebruik van AI-systemen ten behoeve van deze wettelijke taakuitoefening – met dit wetsvoorstel wel buiten de rechterlijke organisatie wordt geplaatst?

De bevoegdheden van de AP in relatie tot het openbaar ministerie

² Zie Hof van Justitie 27 mei 2019, ECLI:EU:2019:456; Hof van Justitie 27 mei 2019, ECLI:EU:C:2019:457; Hof van Justitie 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:494.

³ Zie Kamerstukken II 2021-22, 36125, nr. 3, p. 16 e.v.

Het College hecht grote waarde aan de uitoefening van goed toezicht op het openbaar ministerie, en op het gebruik van AI-toepassingen door het openbaar ministerie. Dit toezicht kan bijdragen aan een betere taakuitvoering en een groter maatschappelijk vertrouwen. In het voorgaande is vooral betoogd dat het noodzakelijk is dat bij het toezicht op het gebruik van AI-systemen door het openbaar ministerie rekening wordt gehouden met de magistratelijke positie van het openbaar ministerie. In het geval de staatssecretaris vasthoudt aan de keuze voor de AP als markttoezichthouder op de toepassing van AI-systemen door het openbaar ministerie, verzoekt het College de staatssecretaris daarom de vraag te beantwoorden om te waarborgen dat de AP de eigenstandige opsporings- en vervolgingsverantwoordelijkheden en magistratelijke positie van het openbaar ministerie respecteert.

Wat betreft het College roept de huidige regeling in de AI-verordening en de UAIV veel vragen op over de mate waarin afdoende rekening wordt gehouden met de positie van het openbaar ministerie. Het belang van geheimhouding van vertrouwelijke informatie over strafrechtelijke procedures – zoals wordt gewaarborgd in artikel 78 lid 1 AI-verordening – is slechts één van de aandachtspunten die in deze verhouding een rol speelt. Het toezicht raakt de opsporings- en vervolgingstaken van het openbaar ministerie in brede zin. Op basis van het huidige wetsvoorstel is hoofdstuk 3 over 'Toezicht en handhaving van bepaalde onderdelen van de Verordening artificiële intelligentie' ook van toepassing bij het AI-toezicht op het openbaar ministerie. Op grond van artikel 3.2 UAIV krijgt de AP de bevoegdheid om met een rechterlijke machtiging bij het openbaar ministerie binnen te treden, en op grond van artikel 3.3 UAIV kan de AP met een afgeschermd identiteit toegang krijgen tot de AI-systemen die het openbaar ministerie gebruikt. Het gevolg is dat het openbaar ministerie het niet meer zelf in de hand heeft of zeer vertrouwelijke opsporingsonderzoeken en -methoden kunnen worden afgeschermd of – gezien de Europese samenwerking tussen AI-toezichthouders – dat gevoelige opsporingsgegevens zelfs maar in Nederland blijven. De mogelijkheid tot het nemen van maatregelen, en het geven van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete (artikel 3.4, 3.5 en 3.6) kan betekenen dat de AP als toezichthouder invloed gaat uitoefenen op de opsporings- en vervolgingsbeslissingen van de officier van justitie, en daarmee de staande rechtsstatelijke verhoudingen tussen het bestuursrecht en het strafrecht doorkruist.

Het College wijst er op dat in artikel 2.5 van het wetsvoorstel staat dat op het markttoezicht door de PGHR onder meer hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel niet van toepassing is. Wat betreft het College ligt het in de rede dat hoofdstuk 3 en ook de overige genoemde in artikel 2.5 bepalingen eveneens niet van toepassing worden verklaard op het markttoezicht door de AP op het openbaar ministerie, in ieder geval niet voor zover dit toezicht raakt aan lopende opsporingsonderzoeken,

aan strafzaken die nog aanhangig zijn bij de strafrechter of aan de uitvaardiging van strafbeschikkingen. In dat kader wijst het College er ook op dat in artikel 1:6 onder a Awb de toepassing van de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zijn op "de opsporing en vervolging van strafbare feiten". Dit omvat ook hoofdstuk 5 van de Awb over de handhavingsbevoegdheden, waardoor – anders dan in de memorie van toelichting lijkt te worden gesteld – het niet vanzelfsprekend is dat artikel 5:1 e.v. Awb van toepassing is op het toezicht door de AP op het openbaar ministerie.

Het College geeft de staatssecretaris in overweging mee om in het wetsvoorstel een grondslag te creëren om op een later moment in gedelegeerde regelgeving nadere kaders te formuleren over het toezicht van de AP op het openbaar ministerie als organisatie die onderdeel uitmaakt van de rechterlijke macht. In aanvulling acht het College het wenselijk dat meer in het algemeen in het voorliggende wetsvoorstel en de toelichting daarop rekening wordt gehouden met het bijzondere karakter van bestuursrechtelijk toezicht op een organisatie die onderdeel uitmaakt van de rechterlijke macht en die als taak heeft de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven.

Uitleg strafrechtelijke begrippen

Het College constateert dat de AI-verordening (inclusief de preambule en de bijlagen) een aantal begrippen bevat of raakt die behoren tot de kernbegrippen van het Nederlandse strafrecht en de Nederlandse strafvordering, zoals 'bewijsmateriaal', 'betrouwbaarheid' en 'redelijk vermoeden'. Het College acht het van belang dat – niettegenstaande de autonomie en voorrang van het Unierecht – de staatssecretaris deze begrippen zoveel mogelijk uitlegt op een wijze die past bij de gebruikelijke uitleg die aan deze begrippen wordt gegeven in de gezaghebbende bronnen van het Nederlandse strafrecht. Het College wijst erop dat op grond van artikel 82 lid 1 en 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie er slechts regels worden opgesteld over de justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie voor zover dit nodig is ter bevordering van samenwerking met een grensoverschrijdende dimensie. Bij het opstellen van de minimumvoorschriften wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtssysteem van de lidstaten. Daar komt bij dat een van de fundamentele rechtsbeginselen van de Europese Unie het subsidiariteitsbeginsel is. Het is aan de lidstaten om erop toe te zien dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd (artikel 5 Verdrag betreffende de Europese Unie). Er is gezien het voorgaande geen grondslag voor de EU-wetgever om via de band van een AI-verordening ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het Nederlandse strafrecht. Het College verzoekt de staatssecretaris om deze principes – en de consequenties voor de uitleg van strafrechtelijke begrippen – in de memorie van toelichting nadrukkelijk te benoemen en bevestigen.

Omschrijving van wettelijke AI-systemen

Op een aantal plekken in de AI-verordening staat dat iets geregeld moet zijn bij nationaal recht, zoals in bijlage III over het gebruik van hoog-risico AI-systemen voor biometrie en rechtshandhaving die alleen mogen worden gebruikt als dit is toegestaan op grond van het toepasselijke Unierecht of nationale recht. Geconstateerd wordt dat de UAIV geen generieke grondslag biedt voor het gebruik voor de in de bijlage genoemde AI-systemen. Ook in de memorie van toelichting wordt slechts kort gerefereerd aan de benodigde wettelijke grondslag. Het College verzoekt de staatssecretaris meer duiding te geven over de vereiste grondslag in nationaal recht. Daarbij geeft het College in overweging mee dat in het nieuwe Wetboek van Strafvordering dat begin dit jaar door het parlement is aangenomen, is geprobeerd om te komen tot een techniekneutrale regeling. Dit is begrijpelijk, aangezien het de bedoeling is dat het wetboek – net als zijn voorgangers – (ten minste) weer een eeuw meegaat. Dit rechtvaardigt wat betreft het College in zichzelf de aanname dat ook AI-toepassingen kunnen worden ingezet op grond van het Wetboek van Strafvordering. Waar dit niet het geval is verzoekt het College om aanpassingen aan het strafprocesrecht ten behoeve van het gebruik van AI-toepassingen op consequent uniforme, duurzame en eenduidige wijze door te voeren. Daarbij heeft het de voorkeur dat wettelijk wordt vastgelegd voor welk (techniekneutraal) doel een technologie (zoals AI-systemen) mag worden gebruikt ten behoeve van de rechtshandhaving, en niet dat in de wet wordt vastgelegd dat alleen een specifiek AI-systeem of een specifieke AI-techniek mag worden gebruikt. Zo kan worden voorkomen dat een grote diversiteit aan moeilijk te doorgronden en te hanteren wettelijke regelingen ontstaat. Het College verzoekt de staatssecretaris hierop te reageren.

Inrichting van het toezicht en uitvoeringsconsequenties

Met het voorstel voor de UAIV wordt een algemene structuur neergezet voor het toezicht op het gebruik van AI-systemen in Nederland. Op welke wijze invulling wordt gegeven aan dit toezicht is – mogelijk onvermijdelijk – op dit moment nog weinig bekend. Dit maakt dat het voor het College op dit moment niet mogelijk om in te schatten is hoe het toezicht op het gebruik van AI-systemen door het openbaar ministerie vorm gaat krijgen, en wat daarvan de uitvoeringsconsequenties zijn.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal