

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal  
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Directie Wetgeving  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
[www.om.nl](http://www.om.nl)

Datum 15 oktober 2026  
Onderdeel Kennis, wetenschap en innovatie  
Ons kenmerk PaG/KWI/20209  
Uw kenmerk 7516227  
Onderwerp Advies tweede aanvullingswet nieuw Wetboek van  
Strafvordering

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 7 mei 2026 heeft u namens de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna: het College) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel tweede aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering. Deze tweede aanvullingswet strekt ertoe het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat in de vorm van twee vaststellingswetten in 2026 is gepubliceerd in het Staatsblad<sup>1</sup> en zoals aangevuld door de eerste aanvullingswet die op het moment van schrijven door de Tweede Kamer wordt behandeld,<sup>2</sup> aan te vullen, omissies te herstellen en enkele verduidelijkingen aan te brengen.

Het College is van harte bereid om te adviseren over het wetsvoorstel. Vanwege de omvang wordt het advies als bijlage bij deze brief gevoegd. De brief van de minister met het adviesverzoek aan het College bevat een lijst met achttien onderwerpen die in de tweede aanvullingswet worden geregeld. Het College heeft kennisgenomen van het gehele wetsvoorstel, maar ziet geen aanleiding om over alle daarin genoemde onderwerpen te adviseren. In de bijlage worden in de afzonderlijke hoofdstukken over de onderwerpen uit het wetsvoorstel die daartoe

---

<sup>1</sup> Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), Stb. 2026, 56.

<sup>2</sup> Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), Kamerstukken II 2025-2026, 36913.

wel aanleiding geven inhoudelijke opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Het advies sluit af met een hoofdstuk over de uitvoeringsconsequenties.

Hoogachtend,

M. Otte  
procureur-generaal

## Inhoudsopgave

|          |                                                                                           |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Het functioneel verschoningsrecht</b>                                                  | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>De codificatie van Prokuratuur en Landeck (toegang tot gegevens)</b>                   | <b>20</b> |
| <b>3</b> | <b>Enkele onderdelen met betrekking tot het slachtoffer</b>                               | <b>34</b> |
| <b>4</b> | <b>Herstelrecht, waaronder mediation</b>                                                  | <b>47</b> |
| <b>5</b> | <b>Verslaglegging door middel van een opname met verkort proces-verbaal</b>               | <b>51</b> |
| <b>6</b> | <b>Verdere verwerking van biometrische gegevens en identiteitsvaststelling door boa's</b> | <b>54</b> |
| <b>7</b> | <b>Toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk</b>     | <b>59</b> |
| <b>8</b> | <b>Overig</b>                                                                             | <b>61</b> |
| <b>9</b> | <b>Uitvoeringsconsequenties</b>                                                           | <b>63</b> |

## 1 Het functioneel verschoningsrecht

### 1.1 Inleidende opmerkingen

Het wetsvoorstel voor de tweede aanvullingswet bevat een gewijzigde regeling voor de omgang met het functioneel verschoningsrecht. Het College is zonder meer positief over de voorgestelde regeling. Het College kiest er niettemin voor op dit onderdeel van het wetsvoorstel een uitgebreider advies uit te brengen. In de eerste plaats biedt dit advies de gelegenheid de huidige problemen nogmaals te benadrukken. In de tweede plaats acht het College het van belang dat de toekomstige wettelijke regeling zo min mogelijk vragen open laat waarvan de beantwoording tot nieuwe vertragingen kunnen leiden bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten in de gevallen dat het functioneel verschoningsrecht mogelijk wordt geraakt.

Het functioneel verschoningsrecht is van essentieel belang voor het functioneren van de rechtstaat. De vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de verdachte en functioneel verschoningsgerechtigden beschermt de vertrouwelijkheid van hulpverlening. Juridische hulpverlening is een voorwaarde voor een eerlijk proces. Burgers of bedrijven moeten zich niet belemmerd voelen om in vertrouwelijkheid juridisch advies in te winnen bij advocaten of notarissen. Ook fysieke of geestelijke hulpverlening dient te kunnen plaatsvinden zonder inmenging van de overheid. Zo moet de patiënt zich tot een huisarts kunnen wenden zonder angst voor openbaarmaking van wat in de spreekkamer wordt besproken, en moet de gelovige zich in vrijheid tot een geestelijke kunnen wenden. Het verschoningsrecht is een fundamenteel rechtsbeginsel dat moet waarborgen dat iedereen in vrijheid met een geheimhouder – advocaat, notaris, arts of geestelijke – kan communiceren. Het College onderschrijft dat belang ten volle.

Het openbaar ministerie heeft als taak om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven. Daarbij moeten telkens belangen worden afgewogen. De samenleving heeft enerzijds belang bij een effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarbij is het voor de politie en het openbaar ministerie essentieel om in het kader van de vaststelling van de feiten snelle en volledige toegang tot de relevante informatie te krijgen. Anderzijds heeft de samenleving er belang bij dat de overheid zich niet mengt in de relatie met functioneel verschoningsgerechtigden. Het belang van voortvarende opsporing van strafbare feiten staat dus op gespannen voet met de bescherming van het verschoningsrecht.

De huidige wijze waarop met de spanning tussen de voortvarende opsporing van strafbare feiten en het verschoningsrecht wordt omgegaan, leidt tot disproportionele vertragingen en belemmeringen in de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Dat geldt met name voor de procedure om

verschoningsgerechtigde gegevens uit het in beslag genomen materiaal te filteren. Deze procedure staat wel bekend als de filteringsprocedure – en hoort in de termen van het wetsvoorstel bij de voorselectie. De praktijk geeft wat betreft de filtering al jaren een alarmerend beeld. Al in 2010 vroeg het openbaar ministerie aandacht voor de vertragingen die ontstonden door het doorlopen van de beklagprocedures op grond van artikel 552a Sv, die veelvuldig betrekking hebben op in beslag genomen gegevens die zouden vallen onder het verschoningsrecht. Dit leidde tot het invoeren van termijnen voor een versnelde behandeling van deze klaagschriften. De problemen waren daarmee niet opgelost. In 2021 heeft het WODC de gemiddelde doorlooptijd berekend van de filteringsprocedure. Uit het onderzoek van het WODC blijkt dat de procedure gemiddeld 211 dagen duurt vanaf de doorzoeking tot het moment dat er een beschikking is van de rechter-commissaris. Gedurende die tijd kunnen de gegevens die in beslag zijn genomen niet aan het onderzoeksteam ter beschikking worden gesteld. Datzelfde geldt voor de 200 dagen die het kost om de daaropvolgende beklagprocedures bij de rechtbank en de Hoge Raad af te handelen.

De praktijk is op dit moment dat de filteringsprocedure en de daarop volgende beklagprocedures maanden, soms zelfs jaren in beslag kunnen nemen. Gedurende de filteringsprocedure liggen strafrechtelijk onderzoeken stil, in afwachting van de definitieve vrijgave van relevante gegevens. Het tijdverloop is op zichzelf onwenselijk voor de voortgang van de zaak. Bovendien wordt het daardoor moeilijker om vast te stellen wat er is gebeurd. Het vooruitzicht van een lange filterprocedure stelt de officier van justitie daarom voor lastige dilemma's. Hij moet de afweging maken of het zinvol is om bepaalde informatie die relevant kan zijn voor het strafrechtelijk onderzoek in beslag te nemen, wetende dat die informatie misschien pas maanden later wordt vrijgegeven. Dezelfde afweging moet worden gemaakt bij de keuze strafrechtelijke onderzoeken op te pakken in de wetenschap dat de benodigde informatie pas na lange procedures beschikbaar komt. Het uitvoeren van de filterprocedures gaat bovendien gepaard met een grote capaciteitsinzet van rechters-commissarissen, juridisch medewerkers en geheimhoudersfunctionarissen bij de opsporingsinstanties. De huidige procedures vormen zo niet alleen een belemmering voor de adequate en voortvarende opsporing van mogelijk ernstige strafbare feiten, maar ook een zware belasting voor de gehele strafrechtketen.

Het ligt niet in de rede dat er binnen afzienbare tijd technische oplossingen komen voor de huidige problemen met het filteren van verschoningsgerechtigd materiaal. Weliswaar kan met AI-technologie in theorie een grote verzameling gegevens zonder menselijke tussenkomst gefilterd worden, maar AI-technologie is op dit vlak nog volop in ontwikkeling en niet breed inzetbaar binnen de context van het (complexe) digitale forensisch onderzoek dat de opsporingsinstanties verrichten.

Daar komt bij dat in de toekomst AI-techniek het werk mogelijk wel kan verlichten, maar niet volledig in de plaats kan en mag komen van menselijk handelen. Het belang van een heldere wettelijke regeling die knelpunten in de praktijk oplost en duidelijkheid schept, is daarom onverminderd actueel. Het openbaar ministerie heeft een grote behoefte aan een heldere, uitvoerbare regeling over het gebruik van inbeslaggenomen gegevens met voldoende waarborgen ter bescherming van het verschoningsrecht, zonder dat de opsporing van strafbare feiten daardoor onnodig wordt vertraagd of belemmerd.

Het College is ervan doordrongen dat het altijd inspanning zal vergen om het verschoningsrecht te beschermen. Het College is ook van harte bereid om die inspanning te leveren, mits die proportioneel is gezien alle betrokken belangen. De huidige procedures om verschoningsgerechtigde gegevens uit te filteren zijn er op gericht om zoveel mogelijk te voorkomen dat vertrouwelijke informatie in het procesdossier terecht komt of anderszins gebruikt wordt bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het gevaar is dat aanwijzingen voor strafbaar gedrag die zijn verstopt in gegevensverzamelingen waarvan wordt vermoed dat het mogelijk verschoningsgerechtigde materiaal bevat. In de huidige filteringsprocedures is de belangenbalans wat betreft het College daarom onvoldoende gevonden. Het is aan de wetgever om uitvoerbare normen te stellen waarbinnen filteringsprocedures efficiënter en effectiever kunnen worden ingericht dan thans de praktijk is geworden. Die procedures moet voldoende houvast bieden voor opsporingsambtenaren zodat zij weten of zij handelen in overeenstemming met het wettelijk kader.

Het waarborgen van het verschoningsrecht vraagt wat betreft het College ook inspanningen van de kant van de verschoningsgerechtigde. Het openbaar ministerie wil in beginsel geen kennis nemen van verschoningsgerechtigd materiaal, en heeft er dus geen belang bij om informatie in beslag te nemen waarop het verschoningsrecht van toepassing is. Ook verschoningsgerechtigden hebben een eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen er inbreuk wordt gemaakt op het verschoningsrecht. Indien verschoningsgerechtigden door de wijze waarop verschoningsgerechtigde informatie wordt verstuurd of opgeslagen duidelijk markeren welke materiaal onder het verschoningsrecht valt, kan worden voorkomen dat dit materiaal in beslag wordt genomen. Een selectie of filtering is dan niet nodig. Te denken valt aan het gebruik van speciale communicatieportalen voor communicatie tussen geheimhouders en hun cliënten of voor het gebruik van specifieke e-mail-extensies.

Het rechtsvergelijkend onderzoek dat het WODC in 2025 heeft uitgevoerd laat zien dat in andere landen vergelijkbare uitdagingen spelen rondom de filtering van grote hoeveelheden digitale gegevens. Geen van de onderzochte landen heeft een systeem dat als beste uit de bus komt. Toch laat de vergelijking van

rechtssystemen zien dat in Nederland – in vergelijking met de onderzochte rechtssystemen van Engeland, Frankrijk, Zwitserland en Duitsland – het verschoningsrecht in het algemeen relatief ruim wordt geïnterpreteerd. In Nederland bestaan, zowel juridisch als in de praktijk, vrij vergaande waarborgen ter bescherming van het verschoningsrecht. De verkenning van andere rechtssystemen toont dat er andere afwegingen of keuzes gemaakt kunnen worden.

Het College is, als gezegd, positief over de keuzes die door de minister worden gemaakt in de thans voorliggende wettelijke regeling van de tweede aanvullingswet over de omgang met verschoningsgerechtigd materiaal. Bij de totstandkoming van deze regeling zijn deskundigen uit de hele strafrechtketen betrokken. De expertsessies hebben, zo wordt ook overwogen in de memorie van toelichting, waardevolle inzichten opgeleverd voor het conceptwetsvoorstel dat nu voorligt. De regeling wordt op een aantal belangrijke punten bijgesteld en verduidelijkt.

De meest in het oog springende wijziging ten opzichte van de huidige praktijk is dat in het voorstel de filtering van een verzameling gegevens op de aanwezigheid van mogelijk verschoningsgerechtigd materiaal – de voorselectie in termen van het wetsvoorstel – in meer gevallen plaatsvindt onder leiding van de officier van justitie. In het voorstel blijft de rechter-commissaris met een (nadere) filtering belast als na de voorselectie door de officier van justitie een verzameling gegevens overblijft waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat het overgrote deel onder het verschoningsrecht valt en de officier van justitie van oordeel is dat kennisneming van de gegevens in het belang van het onderzoek is. Ook wanneer ten aanzien van een enkel gegeven het redelijke vermoeden bestaat dat het verschoningsrecht hierover uitstrekt, dient de officier van justitie de rechter-commissaris te betrekken indien hij van dit gegevens kennis wenst te nemen ten behoeve van het onderzoek.

Het College vindt dat met deze voorgestelde regeling een goede balans is getroffen tussen de belangen van de voortvarende opsporing van strafbare feiten, van de bescherming van het verschoningsrecht én van de maatschappelijke kosten die hiermee gepaard gaan. Met dit voorstel wordt voorkomen dat er zeer kostbare filteringsprocedures moeten worden uitgevoerd door de rechter-commissaris waarmee een groot beslag wordt gelegd op de schaarse middelen die er in de samenleving beschikbaar zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een dergelijk beslag op middelen zou wat betreft het College disproportioneel zijn, zorgen voor onaanvaardbare vertragingen van de opsporing en een onevenredig beslag leggen op beschikbare gestelde rechterlijke capaciteit. Het is in belang van de samenleving als geheel – waar zowel opsporingsinstanties

als verschoningsgerechtigden onderdeel van uitmaken – dat wordt gezocht naar oplossingen voor belangenconflicten die niet tot onevenredige kosten leiden.

Het College benadrukt dat effectieve opsporing en een adequate bescherming van het verschoningsrecht binnen het opsporingsapparaat geen onverenigbare belangen zijn. Als er een voldoende duidelijke wettelijke procedure is, waarin duidelijk is wat de verplichtingen van de overheid en de verschoningsgerechtigden is, en waarin voldoende waarborgen zijn ingebouwd tegen ongeoorloofde inbreuken op het verschoningsrecht, mag – of zelfs moet – er van uit worden gegaan dat een magistraatelijk openbaar ministerie die normen naleeft. Bij eventuele gebreken legt het openbaar ministerie bovendien verantwoording af aan de rechter, die aan vormverzuimen in de stafzaak een consequentie kan verbinden. Het College is over de gehele linie positief dat de minister heeft gezocht naar een hernieuwde balans tussen de belangen van de bescherming van het verschoningsrecht en het maatschappelijk belang van kwaliteit en effectiviteit van opsporing.

In de volgende paragrafen worden een aantal aspecten van de nieuwe regeling van commentaar voorzien.

## **1.2 De algemene zorgplicht**

Twee belangrijke bepalingen in de voorgestelde regeling over de bescherming van het verschoningsrecht zijn artikel 2.7.57a en 2.8.3. Daarin wordt een algemene zorgplicht vastgelegd voor het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties om bij de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens (artikel 2.7.57a) en heimelijke bevoegdheden (artikel 2.8.3) zoveel mogelijk te voorkomen dat er een inbreuk wordt gemaakt op het functioneel verschoningsrecht. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit een codificatie betreft van een door de Hoge Raad geformuleerd uitgangspunt.<sup>3</sup>

Het College acht het terecht dat een zorgplicht wordt neergelegd bij het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties om inbreuken op het functioneel verschoningsrecht zoveel mogelijk te voorkomen. De formulering van deze algemene zorgplicht in de wet lijkt op het eerste gezicht echter wel ruim. Cruciaal bij de zorgplicht is de kwalificatie 'zoveel mogelijk'. Uit de memorie van toelichting volgt dat dit moet worden gelezen als indicatie van een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting. Voorts worden de inspanningen die van het openbaar

---

<sup>3</sup> HR 12 maart 2024, ECLI:HR:2024:375, r.o. 6.5.1: "De belangen die met het verschoningsrecht zijn gemoeid, maken het noodzakelijk dat politie en justitie doen wat nodig is om inbreuken op het verschoningsrecht zo veel mogelijk te voorkomen, zodra het redelijk vermoeden bestaat dat de vordering (deels) geprivilegieerde gegevens betreft".

ministerie en de opsporingsinstanties worden verwacht, bepaald "door hetgeen redelijk kan worden genoemd."

Hetgeen waartoe het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties in redelijkheid zijn gehouden, is afhankelijk van de informatie die door de persoon onder wie de gegevens zijn overgenomen wordt verstrekt. Het College benadrukt het belang van de overweging uit de memorie van toelichting dat "de bescherming van het functioneel verschoningsrecht een gedeelde verantwoordelijkheid is van de overheid en de geheimhouder. Vooral als het gaat om de inzet van communicatiemiddelen door functioneel verschoningsgerechtigden." Het College is blij met de uitleg die de minister in de memorie van toelichting aan de zorgplicht geeft. Beroepsgroepen kunnen bijvoorbeeld gebruik gaan maken van enige in aantal beperkte, afgeschermdde kanalen waarbinnen verschoningsgerechtigden met de cliënt of patiënt communiceren. Het College acht deze nadere inkleuring zelfs van zodanig belang, dat de voorkeur wordt uitgesproken om dat wat in redelijkheid van het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties enerzijds, en de functioneel verschoningsgerechtigde anderzijds, mag worden verwacht vast te leggen op het niveau van de wet. Zo zou in een nieuw toe te voegen tweede lid bij artikel 2.7.57a en 2.8.3 nadrukkelijk de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en verschoningsgerechtigde kunnen worden vastgelegd om inbreuken om het functioneel verschoningsrecht te voorkomen.

In het belang van een voorzienbare invulling van de zorgplicht spreekt het College het voornemen uit om een nadere uitwerking van deze zorgplicht en bijbehorende inspanningsverplichting op te nemen in beleidsregels. Een aanzet hiervoor is al te vinden in de huidige Aanwijzing waarborgen professioneel verschoningsrecht (2025A001). Daarin is bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat de algemene verwachting dat iedere gegevensdrager verschoningsgerechtigde informatie kan bevatten, niet verplicht tot het uitvoeren van een filtering. Deze overweging past in de gedachte die het College ook terugleest in de memorie van toelichting dat de algemene zorgplicht niet betekent dat het openbaar ministerie verplicht is iedere gegevensdrager of gegevensverzameling preventief te filteren, ongeacht of er concrete aanwijzingen zijn dat zich daarop verschoningsgerechtigd materiaal bevindt. Dit kan redelijkerwijs niet van het openbaar ministerie worden gevergd.

Tot slot heeft het College nog een vraag over de reikwijdte van de zorgplicht. In de memorie van toelichting wordt met aanhaling van de uitspraken van de Hoge Raad overwogen dat bij een vordering bij de rechter-commissaris tot inzet van opsporingsbevoegdheden moet worden benoemd dat er al een redelijk vermoeden bestaat dat er (specifiek) verschoningsgerechtigd materiaal kan worden verzameld. Het is echter mogelijk dat dit op voorhand niet duidelijk is, maar dat dit redelijke vermoeden pas ontstaat tijdens het verzamelen van of het onderzoek

aan dit materiaal. Brengt de zorgplicht dan mee dat de officier van justitie de rechter-commissaris hierover alsnog informeert? Zo ja, met welk doel? Of is het in dat geval voldoende dat de officier van justitie zich alleen tot de rechter-commissaris wendt als hij kennis wenst te nemen van dit verschoningsgerechtigd materiaal? Het College acht hierover meer duidelijkheid van de minister wenselijk.

### **1.3 Het redelijk vermoeden**

Een belangrijk moment in de huidige en toekomstige wettelijke regeling over het functioneel verschoningsrecht, is het moment waarop er een redelijk vermoeden ontstaat dat het verschoningsrecht van toepassing is. In het wetsvoorstel wordt het ontstaan van een redelijk vermoeden losgekoppeld van de zorgplicht – die al eerder bestaat. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het redelijk vermoeden dat bepaalde gegevens onder het verschoningsrecht valt altijd moet worden gekoppeld aan een specifiek gegeven. Het College onderschrijft deze uitleg. Die is ook passend bij de uitleg van redelijk vermoeden op andere plekken in het Wetboek van Strafvordering, bijvoorbeeld dat opsporingsambtenaren alleen over kunnen gaan tot aanhouding als er ten aanzien van een specifieke verdachte een redelijk vermoeden bestaat dat deze verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. Positief is ook dat een dergelijk uitleg van 'redelijk vermoeden' is terug te vinden in artikel 2.7.61a, tweede lid.

In de huidige praktijk – waarin het begrip 'redelijk vermoeden' veel breder wordt uitgelegd – betreft een terugkerend discussiepunt het moment waarop de filtering van de in beslag genomen gegevens voldoende volledig is uitgevoerd, in die zin dat niet langer sprake is van een 'redelijk vermoeden' dat zich in het onderzoeksmateriaal nog (mogelijk) verschoningsgerechtigd materiaal bevindt. In de praktijk ervaren officieren van justitie dat er veel vertraging ontstaat in het bereiken van overeenstemming met de verdediging over de te hanteren zoekcriteria en over de controle op de volledigheid van de filtering. De huidige invulling van het begrip redelijk vermoeden biedt aanknopingspunten om vrijgave van de volledige gegevensverzameling (bijvoorbeeld de gegevens op een mobiele telefoon) uit te stellen, indien aannemelijk is dat de filtering niet honderd procent accuraat is geweest. Uitgebreide handmatige controles moeten vervolgens zoveel mogelijk uitsluitel bieden. Geregeld mondt deze discussie uit in een beklagprocedure. Pas als de beklagrechter van oordeel is dat de filtering voldoende volledig is geweest en dat klager onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er verschoningsgerechtigd materiaal is achtergebleven, volgt vrijgave van het beslag. Acht de raadkamer het beklag gegrond, dan volgt terugwijzing naar de rechter-commissaris. Acht de raadkamer het beklag ongegrond, dan kan daartegen beroep in cassatie worden ingesteld. Al die tijd wordt het beslag niet vrijgegeven voor onderzoek.

Het is wat betreft het College een fictie dat een filtering – of voorselectie – honderd procent volledig zal zijn, zoals ook in de memorie van toelichting wordt benadrukt. Zowel bij een handmatige filtering van fysieke stukken als een geautomatiseerde filtering van digitale gegevens aan de hand van filtercriteria moet rekening worden gehouden een zekere foutmarge. Gegevens kunnen ten onrechte zijn gemarkeerd als potentieel verschoningsgerechtigd materiaal (vals-positieven) of juist ten onrechte niet als zodanig zijn onderkend (vals-negatieven). Het beperkt houden van het aantal vals-negatieven is zonder meer in het belang van het verschoningsrecht, maar de inspanningen om dat risico te verkleinen moeten wel proportioneel blijven. Het verschoningsrecht – en daarmee het verbod op kennisneming – geldt onverkort voor eventueel verschoningsgerechtigd materiaal dat onbedoeld in de vrijgegeven gegevens is achtergebleven. In dat geval is de officier van justitie ervoor verantwoordelijk dat er maatregelen worden getroffen om verschoningsgerechtigd materiaal alsnog ontoegankelijk te maken. Het redelijk vermoeden dat materiaal onder het verschoningsrecht valt, ontstaat in dat geval pas door het aantreffen ervan. Als dit redelijk vermoeden rijst dient de opsporingsambtenaar geen kennis te nemen van de inhoud en verder ook geen zelfstandige beoordeling te maken of het verschoningsrecht daadwerkelijk van toepassing is.

Niettegenstaande de beperktere uitleg die in het wetsvoorstel wordt gegeven aan 'redelijk vermoeden' houdt het begrip een centrale plek in de voorgestelde nieuwe wettelijke regeling. Zodra de officier van justitie of een opsporingsambtenaar het redelijke vermoeden hebben dat het verschoningsrecht zich uitstrekt over bepaalde voorwerpen of gegevens, mogen zij daar gezien artikel 2.7.61a, eerste lid, geen kennis van nemen. Uitzondering is als de rechter-commissaris meent dat een in artikel 2.7.61, eerste lid, opgesomde uitzonderingsgrond van toepassing is, of als de rechter-commissaris van oordeel is dat het functioneel verschoningsrecht zich niet over de voorwerpen of gegevens uitstrekt. Deze tweede mogelijkheid roept drie vragen op. Het College verzoekt de minister die te beantwoorden.

In de eerste plaats komt de rechter-commissaris in de meeste gevallen pas tot een oordeel over of het verschoningsrecht zich over voorwerpen of gegevens uitstrekt, na een vordering tot kennisneming door de officier van justitie als bedoeld in artikel 2.7.62, tweede lid. In dat geval bestaat er bij de officier van justitie een 'redelijk vermoeden'. Heeft het oordeel van de rechter-commissaris ook betrekking op de vraag of het terecht is dat de officier van justitie dit redelijke vermoeden heeft? Of betreft het alleen een rechtstreeks en inhoudelijk oordeel over de inhoud van het materiaal? Het vormen van jurisprudentie over de invulling van het 'redelijk vermoeden' kan bijdragen aan een beter inzicht in welke gevallen het tijdens het opsporingsonderzoek in de rede licht dat er een redelijk vermoeden ontstaat dat het verschoningsrecht van toepassing is.

In de tweede plaats rijst de vraag of er tijdens de procedure tot kennisneming van gegevens er ook een onderscheid kan en mag worden gemaakt tussen de beoordeling of het verschoningsrecht zich uitstrekt over voorwerpen of gegevens, en de beoordeling of de officier van justitie ondanks het verschoningsrecht toch kennis mag nemen van het materiaal. Het criterium van 'redelijk vermoeden' is een betrekkelijk lage standaard. Het ligt dus in de rede dat er voorwerpen of gegevens zijn waarbij het voor de rechter-commissaris na kennisneming ervan evident is dat die niet onder het verschoningsrecht vallen. Denk aan het noemen van de naam van een advocaat in een e-mailconversatie tussen twee vrienden, waarvan een wordt verdacht van een strafbaar feit. Acht de minister het in dit soort evidente gevallen noodzakelijk dat de volledige procedure wordt gevolgd, inclusief de mogelijkheid voor de functioneel verschoningsgerechtigde om zijn standpunt kenbaar te maken (artikel 2.7.62, derde lid)? Of kan de rechter dan al een tussentijdse beslissing uitspreken dat het verschoningsrecht zich – niettegenstaande het eerdere (en op zichzelf gerechtvaardigde) redelijke vermoeden – niet uitstrekt over een specifiek stuk?

In de derde plaats rijst de vraag of de beslissing dat het verschoningsrecht zich niet uitstrekt over bepaalde voorwerpen of gegevens, een beslissing betreft tot kennisneming als bedoeld in artikel 2.7.64. Onduidelijk is of die bepaling alleen betrekking heeft op de kennisneming van gegevens of voorwerpen waarop het verschoningsrecht betrekking heeft, of ook op materiaal waarvan door de rechter-commissaris is bepaald dat dit niet het geval is.

#### **1.4 Voorselectie**

Gezien het wetsvoorstel is de nieuw geïntroduceerde zorgplicht voor het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties al eerder van toepassing dan dat er in een concreet geval een redelijk vermoeden bestaat dat er verschoningsgerechtigde gegevens in beslag zijn genomen. Er wordt een nieuw criterium geïntroduceerd met een lagere bewijsdrempel in artikel 2.7.61b, eerste lid, te weten 'het bestaan van op feiten en omstandigheden gebaseerde aanwijzingen'. Indien er dergelijke aanwijzingen bestaan dat zich in een verzameling gegevens ook gegevens bevinden waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt, moeten er voorzorgsmaatregelen worden genomen. Een concrete verschijningsvorm van die voorzorgsmaatregelen is dat er in een grote bulk van gegevens alvast een voorselectie wordt gemaakt van gegevens waarbij er in concreto wel een redelijk vermoeden bestaat dat die onder het verschoningsrecht kunnen vallen, en gegevens waarbij dat niet het geval is.

De verantwoordelijkheid voor de voorselectie wordt in artikel 2.7.61b neergelegd bij de officier van justitie. Het College acht het voor de voortgang van het opsporingsonderzoek van essentieel belang dat aan het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties de mogelijkheid wordt geboden om zelfstandig een

voorselectie van verschoningsgerechtigd materiaal uit te voeren. Deze mogelijkheid biedt bij de opsporing van strafbare feiten meer ruimte om grote hoeveelheden gegevens in beslag te nemen, en vervolgens verder te werken met het deel van de gegevens waarbij geen redelijk vermoeden bestaat dat er verschoningsgerechtigde gegevens inzitten. Het biedt een betere balans tussen het belang van de voortvarende opsporing van strafbare feiten en van rechtsbescherming. Als gezegd, volledige zekerheid dat er nooit verschoningsgerechtigd materiaal zal zitten tussen deze gegevens, is er niet. Dat kan ook niet, en dient wat betreft het College ook niet te worden nagestreefd.

Het College acht het ook positief dat een nadrukkelijke onderscheid wordt gemaakt tussen de voorselectie (artikel 2.7.61b) en daadwerkelijke beoordeling door de rechter-commissaris of de officier van justitie kennis mag nemen van materiaal waarbij het redelijk vermoeden bestaat dat het verschoningsrecht van toepassing is (artikel 2.7.61 en 2.7.61a). Daarmee is duidelijk dat de voorschriften die gelden voor de beslissing tot kennisneming niet gelden voor de voorselectie, die daaraan vooraf gaat. In het verlengde daarvan is ook positief dat hiermee de officier van justitie weer de positie krijgt om leiding te geven aan het opsporingsonderzoek en in die fase de volle verantwoordelijkheid kan nemen voor de samenstelling van het procesdossier.

Bij inzet van heimelijke bevoegdheden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie of heimelijke inbeslagneming, waarbij er aanwijzingen bestaan dat zich daartussen verschoningsgerechtigde informatie bevindt, verzet het opsporingsbelang zich veelal tegen het informeren van de persoon onder wie gegevens zijn overgenomen. Daaruit zou echter niet mogen volgen dat de officier van justitie niet reeds kan overgaan tot een (eerste) voorselectie, en dat die zou moeten worden uitgesteld totdat het onderzoeksbelang niet meer tegen verzet tegen het informeren van deze persoon, waarna deze persoon eventueel informatie kan verstrekken ten behoeve van de voorselectie. Dit zou namelijk het onderzoek in de heimelijke fase enorm belemmeren. Kortom, het College gaat ervan uit dat artikel 2.7.61b bij de inzet van heimelijk bevoegdheden en aanwijzingen van verschoningsgerechtigd materiaal wél verplicht tot een voorselectie, maar dat niet van het openbaar ministerie wordt verwacht die selectie uit te stellen tot inlichtingen verstrekt kunnen worden door degene van wie de gegevens zijn overgenomen. Het College verzoekt de minister de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Tot slot verzoekt het College de minister om in artikel 2.7.61b, eerste lid, de volgende zin te schrappen: 'De selectie vindt zo mogelijk plaats door middel van automatische filtering.' Volgens de memorie van toelichting wordt bedoeld op een vorm van voorselectie 'zonder kennisneming van gegevens'. In dat licht is de toegevoegde waarde van 'automatisch' beperkt, want dat kennisneming van

gegevens beperkt moet blijven staat ook in de voorgaande zin. Als de term 'automatisch' anders moet worden gelezen, is het onduidelijk. Zo krijgt de term 'automatisch' in deze bepaling een andere betekenis dan in bijvoorbeeld artikel 2.8.3c (waar het zonder menselijke tussenkomst betekent). Ook als de term 'automatisch' in de context van de bepaling moet worden gelezen, is de term onduidelijk. Gaat het dan om het gebruik van een computer (een automaat), om het gebruik van zoektermen (conform de memorie van toelichting), om toepassing van algoritmes of zelfs AI? Het College acht, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, al deze methoden soms denkbaar, maar ziet dit als een nadere uitwerking van de wijze waarop de voorselectie moet worden uitgevoerd. Als de minister hierover nadere regels wil geven, past het beter deze op te nemen in de in artikel 2.7.61b, tweede lid, genoemde algemene maatregel van bestuur.

### **1.5 Kennisneming bij voorselectie**

Ten behoeve van de voorselectie mogen de officier van justitie en de opsporingsambtenaren kennis nemen van het in beslag genomen materiaal, maar alleen voor zover deze kennisneming noodzakelijk is om deze voorselectie te kunnen uitvoeren. Gewaardeerd wordt dat de minister het mogelijk maakt dat de verdachte of andere beslagene aan de officier van justitie zoektermen kan geven die mogelijk enig inzicht geven in de verschoningsgerechtigde relatie op basis waarvan opsporingsambtenaren een eerste filtering kunnen uitvoeren, en dat dit niet door de rechter-commissaris hoeft te worden gedaan. Het College acht de voorgestelde regeling goed uitvoerbaar, en wil voorzorgsmaatregelen nemen om te voorkomen dat informatie die onder het verschoningsrecht valt invloed heeft op een opsporingsonderzoek. Daarom is het voornemen om de voorselectie ook in de toekomst te beleggen bij functionarissen die geen onderdeel zijn van het onderzoeksteam die het strafrechtelijk onderzoek uitvoeren. Indien de minister dat wenselijk acht, zou ervoor kunnen worden gekozen deze werkwijze en andere procedurele waarborgen vast te leggen in de algemene maatregel van bestuur die wordt genoemd in artikel 2.7.61b, tweede lid. Het openbaar ministerie is graag bereid hierover met uw departement in nader overleg te treden.

Het College benadrukt dat bij de voorselectie niet inhoudelijk wordt beoordeeld of correspondentie tussen een betrokken burger en een geheimhouder onder de reikwijdte van het verschoningsrecht valt. Hetzelfde geldt voor andere stukken of gegevens die door of voor geheimhouders zijn opgesteld. Dat oordeel blijft primair aan de geheimhouder, wiens standpunt kan worden getoetst door de rechter-commissaris langs de procedureregels van artikel 2.7.62 en verder. De kennisneming bij de selectie zal dan ook niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om te bepalen of sprake is van een redelijke vermoeden dat het om een verschoningsgerechtigd stuk gaat. Als het bijvoorbeeld gaat om een gevorderde mailbox van 10.000 e-mails, waarin zich (na de voorselectie) 1.000 e-mails van of

aan advocaten bevinden, dan moet degene die de selectie uitvoert ervan uitgaan dat deze 1.000 e-mails potentieel onder het verschoningsrecht vallen. Hij maakt dus geen zelfstandige beoordeling, ook niet als in 100 van deze e-mails de advocaat enkel in de cc is opgenomen of het mogelijk geen communicatie betreft die in de hoedanigheid van advocaat is gevoerd. Hetzelfde geldt voor eventuele bijlagen die aan deze e-mails zijn gehecht. Voor alle geselecteerde bestanden geldt dan het redelijk vermoeden. Het uitvoeren van de voorselectie door het openbaar ministerie staat derhalve niet principieel in de weg van een effectieve bescherming van het verschoningsrecht.

Uitgangspunt van de wettelijke regeling is dat er ook een redelijk vermoeden bestaat dat er sprake is verschoningsgerechtigd materiaal als dat vermoeden niet ziet op specifieke voorwerpen of gegevens, maar op het overgrote deel van de tot een verzameling behorende voorwerpen of gegevens (artikel 2.7.61a, tweede lid). In dat geval moet de rechter-commissaris beoordelen of de officier van justitie kennis mag nemen van deze gegevens. Een voorselectie is dan niet meer op haar plaats. Het College verzoekt de minister nader toe te lichten op welke wijze dit redelijk vermoeden ten aanzien van (het overgrote deel van) de verzameling kan ontstaan. Een gegevensverzameling is immers een breed begrip. De harde schijf zelf is een gegevensverzameling, maar de daarop aanwezige individuele mappen kunnen op zichzelf ook als gegevensverzameling worden aangemerkt. Als het redelijke vermoeden bestaat dat bepaalde mappen verschoningsgerechtigd materiaal bevatten, wat betekent dit dan voor de toepassing van artikel 2.7.61b? Moet de officier van justitie de gehele harde schijf of de individuele mappen als de gegevensverzameling aanmerken? En kan de minister enige richting geven over wanneer er sprake is van "het overgrote deel"? Is dat meer dan de helft? Veel meer dan de helft? Het College verzoekt dit onderdeel van de voorgestelde regeling, dat op zichzelf wordt onderschreven, nader toe te lichten zodat het openbaar ministerie zich een beter beeld kan vormen van de uitvoerbaarheid en mogelijk te treffen waarborgen.

#### **1.6 Bewaarplicht en verslaglegging**

In het voorgesteld artikel 2.7.62b, eerste en tweede lid, wordt bepaald dat de officier van justitie zorgdraagt voor het bewaren van voorwerpen en gegevens ten aanzien waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat het functioneel verschoningsrecht zich daarover uitstrekt. Met dit voorstel wordt de huidige praktijk gecodificeerd waarin gegevens niet worden vernietigd, maar ontoegankelijk worden gemaakt. Deze werkwijze – die dus kan worden voortgezet – kan worden vergeleken met het bewaren van voorwerpen in een fysieke kluis die alleen toegankelijk is met een sleutel.<sup>4</sup> De officier van justitie en andere

---

<sup>4</sup> Zie conclusie advocaat-generaal Harteveld bij HR 20 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1257.

opsporingsambtenaren krijgen deze sleutel niet en zien alleen de informatie waartoe zij geautoriseerd zijn. De gegevens worden niet permanent en onherstelbaar vernietigd ('tot niet gemaakt'), maar ontoegankelijk gemaakt voor opsporingsambtenaren die betrokken zijn bij het strafrechtelijk onderzoek. Deze wijze van 'onkenbaar maken' beantwoordt aan het achterliggende doel dat verschoningsgerechtigde gegevens niet in het strafproces kunnen worden gebruikt.

Het College is positief over de door de minister gemaakte keuzes. In het navolgende worden vanuit het perspectief van het openbaar ministerie een aantal inhoudelijke en forensische redenen hiervoor opgesomd. Het College verzoekt de minister deze overwegingen waar passend te verwerken in de toelichting. Ook worden enkele verduidelijkingsvragen gesteld.

Voor het College is een belangrijke reden voor het bewaren van gegevens die bij de voorselectie zijn uitgefilterd als potentieel verschoningsgerechtigd materiaal, dat het op het moment van voorselectie nog onduidelijk is of en, zo ja, wanneer de rechter-commissaris kan worden verzocht tot kennisneming hiervan. De officier van justitie kan op grond van artikel 2.7.62, tweede lid, alleen de vordering tot kennisneming indienen, als hij van oordeel is dat de kennisneming van die gegevens of aan de voorwerpen te ontleen informatie in het belang van het onderzoek is. De officier van justitie kan de vordering niet baseren op de inhoud van het potentiële verschoningsgerechtigde materiaal zelf, want met die inhoud is de officier van justitie niet bekend. Er zullen dus andere relevante feiten en omstandigheden moeten worden gebruikt, en die kunnen zich op ieder moment gedurende het onderzoek aandienen – soms zelfs pas nadat het onderzoek is afgerond. Ook in de gevallen dat de officier van justitie eerst een 'grofmazige' filtering doet die op een later moment kan worden verfijnd, is het positief dat de wet de ruimte geeft om gegevens te bewaren zolang de zaak nog niet is geëindigd (artikel 2.7.62b, derde lid, i.c.m. 2.1.18, tweede lid).

Het belang van het bewaren van gegevens kan worden geïllustreerd met een voorbeeld. Bij gelegenheid van een bedrijfsdoorzoeking is door de officier van justitie een bedrijfslaptop in beslag genomen. Er ontstaat een redelijk vermoeden dat op die laptop ook notariële akten en correspondentie met een notaris is opgeslagen. Dat materiaal wordt daarom in eerste instantie via een voorselectie (zonder inhoudelijke kennisneming) ontoegankelijk gemaakt, zonder dat een vordering bij de rechter-commissaris wordt gedaan tot kennisneming. Het overige materiaal wordt door de officier van justitie vrijgegeven voor onderzoek. Bij het onderzoek aan die gegevens blijkt vervolgens (uit correspondentie of uit de bedrijfsadministratie) dat de verdachten bij het plegen van de strafbare feiten gebruik hebben gemaakt van valse akten, die bij de voorselectie nog waren gemarkeerd als potentieel verschoningsgerechtigd materiaal. Op basis van die

onderzoeksbevindingen kan de officier van justitie de vordering tot vrijgave van de akten aan de rechter-commissaris onderbouwen. Vervolgens ontstaat uit het nadere onderzoek ook een verdenking (van ernstige strafbare feiten) tegen die notaris. Op basis van die onderzoeksbevindingen kan dan opnieuw een vordering worden gedaan tot kennisneming en om het verschoningsrecht te doorbreken ten aanzien van de communicatie met deze notaris.

Een vraag die rijst is in hoeverre er bij de rechter-commissaris een herhaald verzoek kan worden gedaan om kennisneming van gegevens waarover het verschoningsrecht zich mogelijk uitstrekt. Het is denkbaar dat de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie heeft geoordeeld dat het verschoningsrecht van toepassing is op bepaald materiaal. Na deze beslissing moet het materiaal bewaard blijven. Tijdens het onderzoek dat na die beslissing is uitgevoerd, kunnen zich feiten en omstandigheden aandienen die aanleiding zijn tot een heroverweging van het oordeel van de rechter-commissaris. Het College acht het wenselijk dat de officier van justitie ontvankelijk kan worden verklaard als hij ten aanzien van een bepaald voorwerp of bepaalde gegevens opnieuw een vordering tot kennisneming als bedoeld in artikel 2.7.62 doet. Het College verzoekt de minister hierover duidelijkheid te geven.

Naast inhoudelijke redenen zijn er ook technische en forensische redenen waarom een wettelijke regeling waarin bewaring centraal staat geheel kan worden onderschreven. Uit de forensische uitgangspunten van 'chain of evidence' en 'chain of custody' volgt dat het bronbestand zelf (zoals de forensische image van een gegevensdrager) niet gewijzigd mag worden, en beschikbaar moet blijven voor de rechter en de verdediging om de integriteit van gegevens te garanderen en de mogelijkheid te bieden tegenonderzoek te laten uitvoeren. Het vernietigen van losse delen uit digitale databases (zoals een chat uit een chatgesprek) kan er ook toe leiden dat de hele database (alle chatgesprekken) niet meer onderzocht kan worden. Het College verwijst naar het informatieblad van het NFI over het vernietigen van digitale sporen met verschoningsgerechtigde informatie.<sup>5</sup> Ook in het Besluit onderzoek in een geautomatiseerd werk wordt de regel gehanteerd dat de inhoud van de op de technische infrastructuur vastgelegde gegevens niet mag worden gewijzigd.

In artikel 2.7.62b, tweede lid, wordt bepaald dat de bewaarplicht, onverminderd de bepalingen uit afdeling 7.2.4 over inbeslaggenomen voorwerpen, van toepassing is op aan voorwerpen te ontlenu informatie. Het College verzoekt de minister in de memorie van toelichting te verduidelijken hoe deze bepaling is

---

<sup>5</sup> NFI, Informatieblad: Vernietigen van digitale sporen met verschoningsgerechtigde informatie, 22 april 2025, nfi.nl.

bedoeld. Is de gedachte dat van de informatie die aan de voorwerpen valt te ontleen een kopie wordt gemaakt, zoals een fotokopie van een stuk of een image van de gegevensverzameling op een gegevensdrager, en dat het beslag op het voorwerp zelf dan conform de bepalingen van afdeling 7.2.4 wordt afgehandeld?

Tot slot merkt het College op dat in de regeling van artikel 2.8.3c (inzake de automatische nummerherkenning van advocaten) nog wel wordt gesproken van het vernietigen van gegevens. Het College vraagt zich af of hier sprake van een omissie in het wetsvoorstel, of dat de minister heeft gekozen om specifiek bij nummerherkenning de vernietigingsplicht wél in stand te houden. In dat laatste geval wordt de minister verzocht deze keuze toe te lichten, inclusief de verhouding tot de beklagregeling.

### **1.7 De beklagprocedure**

In artikel 6.4.11a staat dat belanghebbenden zich kunnen beklagen over de kennisneming van gegevens of voorwerpen die onder het verschoningsrecht vallen, indien die voorwerpen of gegevens zijn verkregen door toepassing van de bevoegdheden in Boek 2, hoofdstuk 7 en Boek 2, hoofdstuk 8. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het beklag enkel kan zien op de beslissing tot (verdere) kennisneming of het beëindigen daarvan. Het College verzoekt de minister te overwegen of artikel 6.4.11a kan worden aangevuld met de verduidelijking dat het beklag enkel kan zien op de beslissing tot (verdere) kennisneming of het beëindigen daarvan. Dit zou de strekking van het beklagrecht in deze afdeling verduidelijken, zonder dat daarvoor de memorie van toelichting hoeft te worden geraadpleegd.

Het College verzoekt de minister verder te verduidelijken in hoeverre titel 2.3 van het eerste boek van het nieuwe Wetboek van Strafvordering over de raadkamer ook van toepassing is op de behandeling van klaagschriften over de kennisneming van gegevens of voorwerpen die onder het verschoningsrecht vallen. Op grond van 1.2.16, eerste lid, nSv is bijvoorbeeld de hoofdregel dat het onderzoek op de zitting in het openbaar plaatsvindt. Geldt dat ook voor klaagschriften in verband met het verschoningsrecht?

### **1.8 Gebruik van bewijsmateriaal**

In artikel 4.3.11a staat dat het bewijs dat een strafbaar feit is begaan niet kan worden gebaseerd op gegevens of voorwerpen waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt, en waarbij geen toestemming tot kennisgeving is gegeven. Het is denkbaar dat een rechter-commissaris in eerste instantie wel toestemming geeft voor kennisneming, en dat de verschoningsgerechtigde daar vanwege het belang van het onderzoek niet van op de hoogte wordt gesteld (artikel 2.7.62, vijfde lid en 2.7.63, derde lid). In dat geval kan de toepassing van een opsporingsbevoegdheid worden gebaseerd op deze informatie. Dit kan leiden

tot aanvullende belastende informatie waar het verschoningsrecht niet op rust. Als de verschoningsgerechtigde op een later moment op de hoogte wordt gesteld van de kennisnemingsbeslissing, kan hij alsnog een beklagprocedure starten. Het gevolg van een geslaagd beklag is dat van de gegevens niet mag worden kennisgenomen. Een concreet voorbeeld is een onderzoek dat is gestart op basis van een notariële akte of overeenkomst die de rechter-commissaris al vroeg in het onderzoek heeft aanmerkt als corpus delict. Op basis hiervan zijn aanvullende (heimelijke) opsporingsbevoegdheden ingezet, en de inhoud van de akte is ook opgenomen in ambtshandelingen en processen-verbaal die hieraan ten grondslag liggen. Dit aanvullende onderzoek leidt tot nieuwe aanwijzingen dat een verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. Later in het onderzoek komt de raadkamer na beklag van de verschoningsgerechtigde tot een ander oordeel over de mogelijkheid tot kennisneming van de notariële akte of overeenkomst, en wordt besloten dat daarvan alsnog geen kennis meer mag worden genomen.

Het College verzoekt de minister toe te lichten in hoeverre artikel 4.3.11a ook in de weg staat aan het gebruik van bewijsmateriaal waarover het verschoningsrecht zich niet uitstrekt, maar dat wel is verkregen als gevolg van kennisneming van verschoningsgerechtigd materiaal dat (uiteindelijk) niet was toegestaan. Mag dan überhaupt nog gebruik worden gemaakt van dit materiaal? Zo ja, dient de verschoningsgerechtigde informatie dan 'weggelakt' te worden uit de processtukken? En als er wordt gelakt, is de rechter dan nog in staat de rechtmatigheid van de opsporingshandelingen te beoordelen? Wat betreft het College zou het uitgangspunt moeten zijn dat artikel 4.3.11a alleen betrekking heeft op het verschoningsgerechtigd materiaal, en niet op de informatie die door kennisneming daarvan is verkregen.

## 2 De codificatie van Prokuratuur en Landeck (toegang tot gegevens)

### 2.1 Codificatie van jurisprudentie

Onderdeel van de tweede aanvullingswet is de codificatie van aantal arresten. Het betreft in de eerste plaats de codificatie van het Prokuratuur-arrest<sup>6</sup> en het Landeck-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).<sup>7</sup> Beide arresten zijn reeds geïmplementeerd door het openbaar ministerie. Bij die implementatie is acht geslagen op de arresten van de Hoge Raad waarin de betekenis van de EU-rechtspraak uiteen is gezet voor de toepassing van de strafvorderlijke bevoegdheden op grond waarvan de officier van justitie verkeers- en locatiegegevens kan vorderen bij een aanbieder (post-Prokuratuur),<sup>8</sup> respectievelijk voor de eisen die moeten worden gesteld aan het onderzoek aan elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken, waaronder smartphones (post-Landeck).<sup>9</sup> Op het moment dat dit advies wordt opgesteld is het openbaar ministerie in afwachting van het antwoord op de prejudiciële vragen die door de rechter-commissaris in Oost-Brabant aan de Hoge Raad zijn gesteld over – kort gezegd – de toetsing door de rechter-commissaris voor het maken van een forensische kopie (ook wel een een-op-een kopie of image genoemd) van een smartphone.<sup>10</sup> Daarnaast wordt EU-rechtspraak op het gebied van het vorderen van IP-adressen bij een aanbieder van een communicatiedienst gecodificeerd. Ook wordt de rechtspraak van het HvJ EU over het vorderen van PNR-gegevens in de wet vastgelegd. De voorstellen die betrekking hebben op de codificatie van deze jurisprudentie geven het College aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

### 2.2 Uitzonderingen op de eis van een rechterlijke machtiging

In artikel 2.7.38, eerste lid, van de voorgestelde wettelijke regeling is de hoofdregel opgenomen dat voor de toegang tot gegevens na inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, en voor de betreding of doorzoeking van een plaats een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Op die hoofdregel zijn vervolgens drie uitzonderingen geformuleerd. Er is in de eerste plaats geen machtiging vereist indien de toegang tot gegevens in een digitale gegevensdrager of geautomatiseerd werk niet kan leiden tot een ernstige beperking van de grondrechten (artikel 2.7.38, tweede lid). In de tweede plaats is

---

<sup>6</sup> HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152.

<sup>7</sup> HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830.

<sup>8</sup> HR 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475.

<sup>9</sup> HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409.

<sup>10</sup> Deze vragen zijn in februari 2026 aan de Hoge Raad voorgelegd. Op 23 juni heeft de procureur-generaal conclusie genomen, zie ECLI:NL:PHR:2026:604.

geen machtiging vereist voor het overnemen van gegevens ter voorkoming van verlies of wijziging van de gegevens of indien de beveiliging van de gegevensdrager of versleuteling van die gegevens met het verstrijken van de tijd de toegang zal bemoeilijken (artikel 2.7.39, eerste lid). De derde en laatste uitzondering op de hoofdregel geldt voor noodgevallen (artikel 2.7.40).

Het College merkt op dat bij het opstellen van de voorstel geen rekening kon worden gehouden met de meest recente ontwikkelingen in het EU-recht. Het College doelt hier op het arrest van het HvJ EU van 16 juli 2026.<sup>11</sup> Dit arrest, dat verband houdt met het Landeck-arrest, heeft betrekking op een Portugese mededingingszaak. Door de mededingingsautoriteit waren tijdens inspecties in bedrijfsruimte e-mails en computerbestanden in beslag genomen. Conform het Portugese recht had de autoriteit aan het openbaar ministerie toestemming gevraagd en gekregen voor de inspecties en de inbeslagneming. Voorgaande toestemming van een rechter is alleen vereist bij inspecties in woningen, advocatenkantoren en artsenpraktijken. De bedrijven waar de acties plaatsgevonden hadden betwistten de rechtmatigheid van de inspecties bij de mededingingsrechter. Deze stelde in dat verband een aantal prejudiciële vragen aan het Hof in Luxemburg.

De eerste vraag gaat over het begrip 'communicatie' in de zin van artikel 7 van het Handvest. Daaronder vallen naar het oordeel van het HvJ EU ook zakelijke e-mails die tussen werknemers en de bestuurders van een onderneming zijn uitgewisseld via het e-mailverkeer van die onderneming. De tweede vraag die het HvJ EU beantwoordt is of er een voorafgaande rechterlijke toets is vereist voor de inbeslagneming van deze e-mails in een bedrijfs- of handelsruimte. Die vraag beantwoordt het HvJ EU ontkennend. De toestemming van de officier van justitie was in dit geval voldoende. Het HvJ EU overweegt voorts dat als telefoons, computers of andere informatiedragers in beslag worden genomen die niet toebehoren aan de onderneming waarvan de bedrijfsruimten zijn doorzocht, maar toebehoren aan natuurlijke personen zoals bestuurders en werknemers van die onderneming, de toegang tot de gegevens op die apparaten, in voorkomend geval na verzegeling daarvan, wel moet worden onderworpen aan een voorafgaande rechterlijke toetsing. Wat betreft het College geeft dit arrest aanleiding om een vierde uitzondering op de hoofdregel op te nemen. Het College verzoekt de minister het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Hieronder maakt het College een aantal opmerkingen over de voorgestelde regeling zoals die nu voorligt.

---

<sup>11</sup> HvJ EU 16 juli 2026, C-258/23–C-260/23, ECLI:EU:C:2026:585 (IMI – Imagens Médicas Integradas S.A. e.a. tegen Autoridade da Concorrência).

### **2.3 Reikwijdte van artikel 2.7.38 en verdenkingscriterium**

In artikel 2.7.38 is de hoofdregel neergelegd dat een machtiging van de rechter-commissaris is vereist voor toegang tot gegevens na inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk, en bij een betreding of doorzoeking. Het voorstel betreft een aanmerkelijke vereenvoudiging van de wettelijke normering van de toegang tot gegevens. De regelingen voor het vastleggen van gegevens na inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk, het vastleggen van gegevens tijdens een doorzoeking en de netwerkzoeking zijn samengevoegd. Ook de afzonderlijke regeling voor het vastleggen van gegevens die binnenkomen na de inbeslagneming keert niet als zodanig terug. De regeling van artikel 2.7.38 over de toegang tot gegevens strekt zich ook uit tot die gegevens. Er wordt niet langer een onderscheid gemaakt naar de plaats waar de gegevens zijn opgeslagen of het moment waarop zij beschikbaar komen. Het College spreekt zijn waardering uit voor deze vereenvoudiging van de normering.

Een gevolg van de voorgestelde regeling is wel dat er in minder gevallen onderzoek kan worden gedaan naar in beslag genomen digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken. Onder het huidige recht kunnen voorwerpen in beslag worden genomen en – op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad – ook worden onderzocht in geval van ontdekking op heterdaad of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Die toepassingsvoorwaarden gelden ook voor het onderzoek aan nagekomen berichten en voor het onderzoek in een elders aanwezig geautomatiseerd werk (netwerkzoeking). In de voorgestelde regeling wordt voor de toegang tot gegevens na inbeslagneming, en na betreding of doorzoeking alleen het verdenkingscriterium van een vierjaarsfeit gehanteerd. Daardoor kan geen onderzoek plaatsvinden naar digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken na de ontdekking van een strafbaar feit op heterdaad.

Het College acht deze beperking niet noodzakelijk in het licht van de uitspraken van het Hof van Justitie. Het vierjaarscriterium is een zwaarder verdenkingscriterium dan het HvJ EU in het Landeck-arrest eist. Door het HvJ EU wordt de mogelijkheid van het verkrijgen van toegang tot gegevens in een telefoon nadrukkelijk niet beperkt tot 'serious crime'. Het HvJ EU overweegt in het Landeck-arrest dat indien zou worden geoordeeld dat alleen de bestrijding van zware criminaliteit de toegang tot gegevens op een mobiele telefoon kan rechtvaardigen, dit de onderzoeksbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten, in de zin van Richtlijn 2016/680 (Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving), zou beperken ten aanzien van strafbare feiten in het algemeen. Dit zou leiden tot een hoger risico van straffeloosheid van strafbare feiten, gelet op het belang dat telefoongegevens kunnen hebben voor strafrechtelijke onderzoeken. Een dergelijke beperking zou derhalve in strijd zijn

met de specifieke aard van de taken die deze autoriteiten uitvoeren voor de in artikel 1 lid 1 Richtlijn 2016/680 genoemde doeleinden, zoals benadrukt in de overwegingen 10 en 11 van de preambule bij deze richtlijn, en afbreuk doen aan de met die richtlijn nagestreefde doelstelling om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen binnen de Unie.

Het College verzoekt de minister daarom de mogelijkheid terug te laten keren om ook bij ontdekking op heterdaad onderzoek te verrichten aan in beslag genomen digitale-gegevensdragers. Ook acht het College wenselijk dat de onderzoeksmogelijkheid wordt gecreëerd bij een verdenking van bepaalde strafbare feiten met een lichtere strafbedreiging dan vier jaar (en daaraan in artikel 2.1.8 gelijkgestelde feiten), vanzelfsprekend met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Het College denkt met name aan strafbare feiten uit de Wegenverkeerswet 1994, waarbij het onderzoek aan een smartphone of aan een andere in het vervoermiddel aanwezige digitale-gegevensdrager (waaronder de gegevens die de auto zelf verzameld) een belangrijke rol kan spelen bij het vaststellen van de gedragingen die hebben geleid tot het strafbare feit. Als voorbeeld kan worden genoemd een onderzoek aan een smartphone bij gevaarlijk rijgedrag (artikel 5 WVV). Een verkeersfout kan grote materiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld een vrachtwagen die als gevolg daarvan een gebouw inrijdt dat daardoor dreigt in te storten. Als bij een aanrijding met letsel of de dood tot gevolg er reden is om aan te nemen dat de aard en ernst van de gemaakte fout vrij gering is, ligt een verdenking voor overtreding van artikel 5 WVV meer in de rede dan voor artikel 6 WVV. In beide gevallen kan het wel in het belang van het vaststellen van de feiten zijn, mede ten behoeve van de gemoedsrust van slachtoffers en nabestaanden, dat nauwkeurig de toedracht van het ongeval kan worden vastgesteld. Onderzoek aan een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk kan daarbij van grote toegevoegde waarde zijn.

#### **2.4 De zelfstandige bevoegdheid van de opsporingsambtenaar**

Op grond van artikel 2.7.38, tweede lid, heeft de opsporingsambtenaar geen bevel van de officier van justitie nodig indien de toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk niet kan leiden tot een meer dan geringe beperking van grondrechten. Deze formulering ('niet kan leiden') roept vragen op. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het de bedoeling van de minister was om hiermee de lijn van de Hoge Raad in het post-Landeckarrest te codificeren. Het College vreest echter dat deze formulering beperkter kan worden uitgelegd dan nodig is gezien deze uitspraak. Het College verzoekt de minister daarom deze formulering ter heroverweging.

In het post-Landeckarrest overweegt de Hoge Raad dat een rechterlijke toets niet nodig is "als de inmenging in de betrokken grondrechten die de toegang van een overheidsinstantie tot persoonsgegevens met zich brengt, niet als ernstig kan

worden aangemerkt”.<sup>12</sup> Of er een risico bestaat op een ernstige (of meer dan geringe inbreuk) op de grondrechten van een gebruiker hangt volgens de Hoge Raad “mede af van de keuzes met betrekking tot de aard en de inrichting van het te verrichten onderzoek”.<sup>13</sup> Uit de uitspraak volgt dat de omvang van de inbreuk die wordt gemaakt volgens de Hoge Raad niet in abstracto moet worden beoordeeld (de potentieel denkbare inbreuk), maar uit de inbreuk in concreto, dus met inachtneming van de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd.

Wat betreft het College dient te worden voorkomen dat de zinsnede ‘niet *kan* leiden’ (cursivering toegevoegd) zo wordt uitgelegd dat het hebben van toegang tot digitale-gevensdragers of geautomatiseerde werken met veel persoonlijke gegevens op zichzelf reeds voldoende is voor het bestaan van het risico op een ernstige of zeer ernstige inmenging op de grondrechten van de betrokkene. Een telefoon biedt in potentie toegang tot veel informatie, maar het daadwerkelijke onderzoek dat wordt uitgevoerd kan heel beperkt blijven. Het is uitermate belangrijk dat de opsporingsambtenaar zelfstandige ruimte houdt voor kennisneming van informatie waarvoor de vergaring slechts een beperkte inbreuk op grondrechten maakt. Neem bijvoorbeeld een opsporingsambtenaar die gedurende een nachtdienst naar een melding van een geweldsincident gaat. Een van de partijen, persoon A, meldt dat hij is mishandeld. Hij vertelt dat persoon B, die nog aanwezig is, eerst iemand heeft gebeld, waarna er een derde persoon (persoon C) is gearriveerd. Persoon C zou persoon A hebben geslagen, terwijl persoon B alles heeft gefilmd en de opname misschien ook al online heeft gedeeld. De opsporingsambtenaar zal ter plaatse in de telefoon van persoon B willen kijken, om te zien of die telefoon nog ontgrendeld is, of er recent is gebeld en of er recent is gefilmd of gestreamd (zonder het filmpje zelf te bekijken). Feitelijk heeft de opsporingsambtenaar dan toegang tot veel meer gegevens op de telefoon, maar het onderzoek is daar niet op gericht. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het controleren van de laatste contacten bij een aanhouding van een verdachte die zojuist drugs heeft gekocht van een onbekende dealer of het controleren van het recente gebruik van de telefoon van de bestuurder (bijvoorbeeld de laatst gebruikte apps) kort na een verkeersongeval.

## **2.5 De bevizingsbevoegdheid**

De officier van justitie kan in de in artikel 2.7.39, eerste lid, onder a en b genoemde gevallen bevelen dat een opsporingsambtenaar zich de toegang verschaft tot gegevens uitsluitend om die gegevens over te nemen. Het overnemen van gegevens dient ter voorkoming van verlies of wijziging van gegevens (onder a). Ook is het overnemen van de gegevens mogelijk indien de

---

<sup>12</sup> HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409, r.o. 5.1.2.

<sup>13</sup> HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409, r.o. 5.1.2.

beveiliging van de digitale gegevensdrager of het geautomatiseerd werk of de versleuteling van die gegevens met het verstrijken van de tijd de toegang zal bemoeilijken (onder b). Het College onderschrijft de creatie van deze bevroingsmogelijkheid en acht die van groot belang voor de opsporing. Wel vraagt het College zich af wat de toegevoegde waarde is van de in artikel 2.7.39, derde lid, verplichte toetsing van de bevroening als de gegevens niet worden gebruikt voor de opsporing van strafbare feiten.

Het College wil van dit advies gebruik maken om de noodzaak van een bevroingsmogelijkheid nog eens toe te lichten. Het is voor de opsporingspraktijk noodzakelijk om een forensische kopie (of image) te maken na de inbeslagneming van een digitale gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Fabrikanten van gegevensdragers, zoals mobiele telefoons, treffen steeds nieuwe beveiligingsmaatregelen om de toegang tot de op die telefoon opgeslagen gegevens te beperken. Een voorbeeld daarvan is een update van de software van een bepaald merk die het onmogelijk maakt om het apparaat met een kabel te koppelen aan een computer of de uitleesapparatuur van een opsporingsdienst. Omdat de fabrikant ervan op de hoogte is dat gegevens via een fysieke kabel kunnen worden gekopieerd, is er een beveiligingsmaatregel getroffen die het aansluiten van een kabel in een telefoon ten behoeve van het kopiëren van gegevens na verloop van een korte tijd slechts toestaat als de toegangscode wordt ingevoerd. Alleen indien degene die de kabel aansluit ook de code van de gebruiker kent, wordt een dergelijke beperking door de software opgeheven. Dit is slechts een van de vele verschillende maatregelen die door de fabrikanten worden getroffen. Deze mogelijkheden veranderen bovendien maandelijks, afhankelijk van onder meer extra aangebrachte hardware-beveiliging of nieuwe updates van besturingssystemen door bijvoorbeeld Apple (iOS) of Google (Android). Dat leidt er in de regel toe dat de noodzaak om telefoons zo snel mogelijk aan forensische uitleesapparatuur te verbinden alleen maar groter wordt.

Naast de technische beperkingen om gegevens uit te lezen, bestaan er steeds meer (standaard) mogelijkheden voor een gebruiker om op afstand de gegevens die staan opgeslagen op een gegevensdrager te wissen, te blokkeren of te vernietigen. Daarvoor is in de regel vereist dat de telefoon of computer signalen kan ontvangen via het internet of via andere dataverbindingen. Een potentiële maatregel om dit te voorkomen is om te zorgen dat de gegevensdrager geen signalen meer kan ontvangen. Dit kan worden gedaan door het in vliegtuigstand zetten van een mobiele telefoon (maar deze maatregel is in veel gevallen niet afdoende), het plaatsen van een telefoon in een goed werkende Faraday-zak of het uitlezen van gegevensdragers in een daartoe ingerichte en bestemde Faraday-kooi. Al deze maatregelen belemmeren echter in meer of mindere mate de effectiviteit of de snelheid van het maken van een forensische kopie.

Zowel de technische belemmeringen om toegang te krijgen tot gegevens als de mogelijkheid om op afstand gegevens te wissen, zijn aanleiding geweest tot het ontwikkelen van de huidige werkwijze waarbij getracht wordt om zo snel als mogelijk gegevens op geautomatiseerde wijze veilig te stellen. Zou dit niet worden gedaan, dan neemt de kans om relevante gegevens (forensisch) veilig te stellen snel af. Ook de tijd waarbinnen zinvol een bevel bedoeld in artikel 558 Sv/artikel 2.7.53 nSv kan worden gegeven om telefoons of andere apparaten te ontsluiten met biometrische gegevens is vaak kort. Na deze korte periode kan toegang alleen nog worden verkregen met kennis van de daadwerkelijke code. Een dergelijke code of wachtwoord kan niet worden gevorderd van een verdachte, nu deze niet onafhankelijk van de wil van verdachte bestaat en een dergelijke vordering daardoor in strijd is met het nemo teneturbeginsel.<sup>14</sup>

In artikel 2.7.39, derde lid staat dat nadat de officier van justitie het bevel tot bevrozing heeft gegeven hij zo spoedig mogelijk toepassing moet geven aan art. 2.7.38, eerste lid, en dus een machtiging van de rechter-commissaris dient te vorderen. In het geval de opsporingsambtenaren toegang tot deze gegevens willen verkrijgen, kan een dergelijke vordering worden gecombineerd – zo volgt ook uit de memorie van toelichting. Maar het is denkbaar dat het onderzoek aan de gegevens niet langer nodig is, bijvoorbeeld omdat er tegen betrokkene geen verdenking meer bestaat. Uit de memorie van toelichting blijkt dat ook in dat geval de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft. Het betreft een toetsing achteraf van de rechter-commissaris van de uitoefening van de bevrozingsbevoegdheid. Volgens de memorie van toelichting vermeldt de officier van justitie in zijn vordering dat de toepassing van artikel 2.7.38, eerste lid, slechts ziet op de uitoefening van de bevrozingsbevoegdheid en dat hij de overgenomen gegevens heeft doen vernietigen. Vervolgens omvat de toets van de rechter-commissaris slechts de toepassing van de bevrozingsbevoegdheid.

Het College vindt dat deze toetsing achteraf geen toegevoegde waarde heeft. Van kennisname van persoonlijke gegevens is immers nog geen sprake geweest, en onduidelijk is wat de inhoud zou moeten zijn van de rechterlijke toets. Ook is niet duidelijk tot welk rechtsgevolg een eventuele afwijzende beslissing van de rechter-commissaris heeft. De 'bevroren' gegevens zijn immers al vernietigd, nu ervan wordt afgezien onderzoek te verrichten aan die gegevens. Een verplichte toets in het geval er geen daadwerkelijk kennisname wordt gevorderd van de

---

<sup>14</sup> Zie HR 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202. Zie echter ook EHRM 11 juni 2026, 23624/20 (Lamin Minteh tegen Frankrijk, ontvankelijkheidsbeslissing).

bevroren gegevens, is wat het College betreft zinloos, en legt een disproportioneel beslag op de capaciteit van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

Het College wijst er nog op dat er in het kader van een opsporingsonderzoek wel vaker een (geringe) inbreuk wordt gemaakt op grond- en mensenrechten die niet wordt getoetst door een rechter. Zo wordt met de aanhouding, het ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling van de verdachte een inbreuk gemaakt op het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM). De rechtmatigheid hiervan hoeft echter alleen te worden getoetst als de verdachte na 3 dagen en 18 uur vanaf de aanhouding nog vastzit (artikel 59a en 59b Sv/artikel 2.5.17 nSv). Die toets valt doorgaans samen met de vordering tot bewaring van een verdachte. Als de verdachte inmiddels op vrije voeten is gesteld, toetst de rechter-commissaris de inverzekeringstelling niet. Eventuele onrechtmatigheden bij de inverzekeringstelling kunnen dan aan de orde worden gesteld in het kader van artikel 359a Sv, of via een civiele vordering vanwege een onrechtmatige overheidsdaad. Het College verzoekt de minister de verplichte toetsing door de rechter-commissaris te schrappen voor zover de bevroering van de gegevens niet wordt gevolgd door een onderzoek aan die gegevens.

## **2.6 Noodgeval**

Artikel 2.7.40 biedt de opsporingsambtenaar de mogelijkheid om, zo veel mogelijk in overleg met de officier van justitie, zich toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk te verschaffen om een onmiddellijke bedreiging te beëindigen voor het leven, de fysieke integriteit of de veiligheid van een persoon of voor een kritieke infrastructuur als de verstoring of vernietiging daarvan een onmiddellijke dreiging zou vormen voor het leven, de fysieke integriteit of de veiligheid van personen. Deze formulering is ontleend aan artikel 3, onderdeel 18 EU-Verordening 2023/1543 (e-Evidence-verordening). Hoewel dit op zichzelf wel voortvloeit uit de tekst van het artikel en de systematiek van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, acht College het niettemin wenselijk dat de minister ter voorkoming van misverstanden in de toelichting benadrukt dat het hier gaat om een strafvorderlijke bevoegdheid, die niet aangewend kan worden in het kader van de hulpverleningstaak (zoals bij urgente persoonsvermissingen) als er geen sprake is van een verdenking van een strafbaar feit.

Net zoals voor de bevroeringsbevoegdheid dient de officier van justitie na toepassing van de noodgevalsbevoegdheid zo spoedig mogelijk toepassing te geven aan artikel 2.7.38, eerste lid, en achteraf te vragen om een machtiging van de rechter-commissaris. Als de officier van justitie echter vaststelt dat de opsporingsambtenaren onterecht toepassing hebben gegeven aan deze bepaling, dan wel dat de gegevens die met uitoefening van de noodbevoegdheid zijn verzameld niet van belang kunnen zijn voor de opsporing van strafbare feiten, zal hij de gegevens laten vernietigen. In dat geval ontbreekt de toegevoegde waarde

van de verplichte toetsing door de rechter-commissaris eveneens. Het College verzoekt de minister om ook in dat geval de verplichte toetsing te schrappen.

## **2.7 Notificatie**

In artikel 2.7.35 wordt de notificatieplicht geregeld. Daarin is, anders dan bijvoorbeeld in het huidige artikel 125m, vierde lid Sv, niet geregeld dat indien de persoon ten aanzien van wie de bevoegdheid is uitgeoefend de verdachte is, de kennisgeving achterwege kan blijven indien uit de processtukken van de uitoefening van de bevoegdheid blijkt.<sup>15</sup> Het College verzoekt de minister tot een regeling te komen die hiermee vergelijkbaar is, en ook met artikel 2.8.2, derde lid, nSv waarin is geregeld dat notificatie na de inzet van heimelijke bevoegdheden achterwege kan blijven indien de verdachte op basis van de processtukken hiervan op de hoogte kan worden gesteld. De Hoge Raad laat in het post-Landecarrest toe dat notificatie van een onderzoek in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk aan de verdachte plaatsvindt via de processtukken.<sup>16</sup> Deze mogelijkheid past ook bij de praktijk over de kennisgeving van inbeslagneming die in voorkomende gevallen bij het proces-verbaal wordt gevoegd en niet apart wordt uitgereikt.

## **2.8 Beklagerecht**

De aanpassing van artikel 6.4.5 betreft een technische wijziging, waarin de nieuwe terminologie in Boek 2, Titel 7.3 wordt verwerkt. In artikel 6.4.5 wordt de mogelijkheid voor belanghebbenden zich te beklagen over 'het overnemen van gegevens en bevelen gegevens te verstrekken met het oog op teruggave of vernietiging van die gegevens' vervangen door 'de toegang tot gegevens en het bevel tot verstrekking van gegevens met het oog op de beëindiging van die toegang of de teruggave of vernietiging van die gegevens'. Het College verzoekt de minister in de memorie toelichting te verduidelijken dat met deze aanpassing geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het huidige recht is beoogd.<sup>17</sup>

## **2.9 De codificatie van de Prokuratuur-rechtspraak**

In artikel 2.7.47 lid 1 wordt de Prokuratuur-rechtspraak van het HvJ EU gecodificeerd. Daarin wordt bepaald dat indien een bevel, bedoeld in artikel 2.7.46, eerste lid, is gericht tot een aanbieder van een communicatiedienst de officier van justitie voor dat bevel een machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft. Het gaat hier om andere gegevens dan gegevens die onder de

---

<sup>15</sup> De mogelijkheid tot vastlegging van gegevens tijdens een doorzoeking wordt in het voorstel onder de algemene bevoegdheid van toegang tot gegevens van artikel 2.7.38 geschaard.

<sup>16</sup> HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409, r.o. 5.2.9.

<sup>17</sup> Mogelijk kan daarbij worden verwezen naar de uitspraken van de Hoge Raad van 24 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:71 en 3 maart 2020, ECLI:NL:2020:369.

bescherming van het telecommunicatiegeheim vallen. De verstrekking van die gegevens is geregeld in artikel 2.7.48, waarin eveneens is bepaald dat daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris is vereist.

De voorgestelde wettelijke regeling heeft een ruimer bereik dan waartoe het Prokuratuur-arrest en het daarop volgende post-Prokuratuur-arrest van de Hoge Raad noopt. Deze rechtspraak verplicht alleen tot een voorafgaande rechterlijke toets voor de toegang tot – kort gezegd – verkeers- en locatiegegevens van een aanbieder van een communicatiedienst. In de voorgestelde regeling wordt die beperking niet aangebracht. Dit leidt ertoe dat ook voor het verkrijgen van andere gegevens dan verkeers- en locatiegegevens, niet zijnde identificerende gegevens, een rechterlijke machtiging nodig is. Een gevolg is dat voor bijvoorbeeld de verstrekking van een factuur van een verdachte of een derde door een aanbieder van een communicatiedienst voortaan een machtiging van de rechter-commissaris nodig is. Dat geldt ook voor het vorderen van een PUK-code, die nodig is voor een het ontgrendelen van een SIM-kaart van een telefoon. Deze verbreding van het aantal gevallen waarin de officier van justitie een rechterlijke machtiging behoeft, wordt niet toegelicht. Het College verzoekt de minister te verduidelijken of deze aanvullende betrokkenheid van de rechter-commissaris is beoogd en, zo ja, wat daarvoor de reden is.

De voorwaarde van een machtiging van de rechter-commissaris wordt, overeenkomstig het post-Prokuratuur-arrest van de Hoge Raad, ook verbonden aan het bevel tot bewaring van gegevens als dat bevel is gericht tot de aanbieder van een communicatiedienst en betrekking heeft op verkeers- en locatiegegevens. Dat wordt geregeld in artikel 2.7.45 lid 2. Hierbij merkt het College wederom graag op dat artikel 2.7.45 lid 2 betrekking heeft op meer of andere gegevens dan alleen verkeers- en locatiegegevens. Daarin gaat het immers om het verstrekken van de soort dienst van de gebruiker en de gegevens bedoeld in artikel 2.7.46 lid 4 onderdelen a (NAW-gegevens van een natuurlijke persoon), c (NAW-gegevens van een rechtspersoon) en f (nummer van een gebruiker van een communicatiedienst). De tekst van artikel 2.7.45 lid 2 lijkt daardoor niet goed aan te sluiten bij wat er volgens de memorie van toelichting beoogd is te regelen, namelijk een rechterlijke machtiging voor het bevel tot het bewaren van verkeers- en locatiegegevens. Ook hier rijst de vraag of de voorgestelde (extra) betrokkenheid van de rechter-commissaris is beoogd en, zo ja, wat daarvoor de reden is.

Het College verzoekt de minister bovendien de verplichting tot het verkrijgen van een rechterlijke machtiging voor een bevel tot bewaring van verkeers- en locatiegegevens door een aanbieder van een communicatiedienst te heroverwegen. Deze verplichting volgt niet zonder meer uit het EU-recht. Artikel 4, derde lid, onder a e-Evidence-verordening biedt de ruimte voor de in de zaak

betrokken openbaar aanklager om een bewaringsbevel uit te vaardigen vooruitlopend op een verstrekingsbevel, ongeacht de aard van de gegevens.<sup>18</sup> Voorwaarde is wel dat de nationale wet deze ruimte ook biedt (artikel 6, derde lid e-Evidence-verordening). Indien in de tweede aanvullingswet een rechterlijke machtiging wordt voorgeschreven voor een bewaringsbevel door de officier van justitie, zoals nu is opgenomen in artikel 2.7.45, tweede lid, heeft dit gevolgen voor de implementatie van de e-Evidence-verordening in het Nederlandse recht. In het wetsvoorstel Uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal, dat thans bij de Tweede Kamer ligt, is niet in een rechterlijke machtiging voorzien voor het bewaringsbevel. Het College acht het wenselijk om de tweede aanvullingswet in lijn te brengen met de e-Evidence-verordening en bijbehorende uitvoeringswet en het vereiste van een rechterlijke machtiging in artikel 2.7.45 lid 2 te schrappen. Daarbij merkt het College nog op dat bij het geven van een bewaringsbevel aan een aanbieder, de opsporingsinstantie nog geen toegang heeft tot de betreffende gegevens. De aanbieder wordt slechts verplicht tot het bewaren van gespecificeerde gegevens gedurende een bepaalde termijn, om te voorkomen dat die gegevens op een later tijdstip niet meer beschikbaar zijn of in dezelfde staat bewaard zijn gebleven ten behoeve van het opsporingsonderzoek. De gegevens worden bewaard in afwachting van de beslissing van de officier van justitie om de verstrekking van de gegevens te bevelen. De verplichting tot verstrekking van de gegevens ontstaat dus later. Pas dan is er naar het oordeel van het College een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

## **2.10 IP-adressen**

In het wetsvoorstel wordt een aangepaste regeling gegeven voor het vorderen van een IP-adres van een aanbieder van een communicatiedienst. Het vorderen van een IP-adres is op grond van artikel 2.7.47, tweede lid, mogelijk bij een verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf is gesteld. Verder volgt uit artikel 2.7.47, eerste lid, dat een machtiging van de rechter-commissaris is vereist om de aanbieder van een communicatiedienst het bevel te geven een IP-adres te verstrekken. Het College merkt op dat in de voorgestelde regeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen de toegang tot een IP-adres uitsluitend ter identificatie van een gebruiker, en de toegang tot een IP-adres voor andere doeleinden dan identificatie. Het College acht een dergelijk onderscheid wel passend gezien de uitgangspunten van EU-verordeningen en de uitspraken van het HvJ EU, en verzoekt de minister om deze keuze te herzien.

In artikel 3, onder 10 en 11 e-Evidence-verordening wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen het doel waarvoor toegang wordt verkregen tot IP-gegevens. IP-gegevens die uitsluitend worden opgevraagd met het oog op de

---

<sup>18</sup> Verordening (EU) 2023/1543.

identificatie van de gebruiker, kortweg identificatiegegevens, worden onderscheiden van IP-gegevens als verkeersgegevens. Voor verstrekking van verkeersgegevens is gezien artikel 4, tweede lid, e-Evidence-verordening een bevel van een rechter nodig. Tot verstrekking van identificatiegegevens mag ook de officier van justitie bevelen (artikel 4, eerste lid). Wederom is dit alleen mogelijk als de nationale wet deze ruimte ook biedt (artikel 5, tweede lid). De voorgestelde regeling in de tweede aanvullingswet heeft dus gevolgen voor de implementatie van de EU-verordening. Het verdient wat betreft het College aanbeveling het in e-Evidence-verordening aangebrachte onderscheid naar het doel van de verkrijging van het IP-adres in de voorliggende wettelijke regeling op te nemen en het vereiste van een rechterlijke machtiging te reserveren voor de gevallen waarin een IP-adres niet uitsluitend ter identificatie wordt verkregen. Een dergelijk onderscheid sluit bovendien aan bij de wijze waarop de verkrijging van identificerende gegevens onderscheidenlijk andere gegevens in het huidige en in het nieuwe wetboek is geregeld, waarbij de verkrijging van andere gegevens met meer waarborgen is omkleed dan die van identificerende gegevens. Identificerende gegevens zijn immers een categorie gegevens van een minder gevoelige aard, zoals ook blijkt uit het arrest *La Quadrature du Net II*.<sup>19</sup>

## **2.11 PNR-gegevens**

Het wetsvoorstel bevat ook een aanpassing van de regeling over het vorderen van passagiersgegevens (Passenger Name Records, oftewel PNR-gegevens). Op grond van artikel 2.7.46, tweede lid kan de officier van justitie een bevel tot het verstrekken van gegevens gericht aan de Passagiersinformatie-eenheid (hierna PIE) alleen geven na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris. Aanleiding voor dit voorstel is volgens de memorie van toelichting een uitspraak van het HvJ EU in de zaak *Ligue des droits humains*.<sup>20</sup> In die uitspraak overwoog het Hof van Justitie dat er een voorafgaande toets is vereist voor de verstrekking van PNR-gegevens door een rechterlijke instantie, of onafhankelijke bestuurlijke entiteit.

Naar aanleiding van deze uitspraak van het Hof van Justitie is er binnen het openbaar ministerie een speciale officier van justitie aangewezen die oordeelt over de verstrekking van PNR-gegevens, de zogenoemde PNR-officier van justitie. Indien een zaakofficier toegang wil tot PNR-gegevens, doet hij een verzoek hiertoe bij de PNR-officier van justitie. De PNR-officier van justitie geeft uiteindelijk het bevel tot verstrekking. De PNR-officier van justitie is niet betrokken bij de uitvoering van opsporingsonderzoeken, valt direct onder de verantwoordelijkheid van het College en staat daarmee op afstand van de

---

<sup>19</sup> HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, ECLI:EU:C:2024:370.

<sup>20</sup> HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

zaaksofficieren van justitie. Wat betreft het College kan de PNR-officier van justitie daarmee worden aangemerkt als een onafhankelijke bestuurlijke entiteit.<sup>21</sup>

Het College merkt op dat in het kader van aanverwante Europese verordeningen over de bescherming van de Europese grenzen een vergelijkbare constructie is vastgelegd. In de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid is in artikel 4 de officier van justitie aangewezen als 'centraal toegangspunt'. Conform artikel 4, tweede lid van deze wet treedt deze officier van justitie bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden "volledig onafhankelijk op ten opzichte van [opsporingsambtenaren] alsmede van de officier van justitie die het gezag over die [opsporingsambtenaren] uitoefent". De positie van deze centrale toegangspunt-officier van justitie (kortweg CPT-officier van justitie) komt grotendeels overeen met de positie van de PNR-officier van justitie.

Het College verzoekt de minister toe te lichten waarom in het wetsvoorstel er niet voor is gekozen om de huidige rol van de PNR-officier van justitie te codificeren in het Wetboek van Strafvordering, vergelijkbaar met de wettelijke regeling over de CPT-officier van justitie. Wat betreft het College volgt uit de uitspraak van het Hof van Justitie niet zonder meer dat er een machtiging van de rechter-commissaris is vereist voor een bevel tot verstrekking van PNR-gegevens. Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk waarom dit volgens de minister wel het geval zou zijn.

In aanvulling daarop pleit het College ervoor om wat betreft de invulling van de wettelijke regeling over de verstrekking van PNR-gegevens rekening te houden met de evaluatie van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie. Die evaluatie wordt binnenkort – september 2026 – verwacht. Daarin wordt mogelijk ook aandacht besteed aan de onafhankelijke autoriteit die verstrekkingen van PNR-gegevens ten behoeve van opsporen en vervolgen van ernstige misdrijven dient te toetsen.

Indien de minister vasthoudt aan de keuze dat voor een bevel tot verstrekking van PNR-gegevens ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten een machtiging van de rechter-commissaris nodig is, verzoekt het College de minister om een nadere toelichting op de verhouding van deze verstrekking tot andere

---

<sup>21</sup> AG Keulen wijst in noot 28 in de conclusie van 5 november 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1158 bij HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:408 op "HvJ EU 16 december 2021, C-724/19, ECLI:EU:C:2021:1020 (*HP*), rov. 42 en 43, dat de suggestie wekt dat een onderdeel van het openbaar ministerie dat niet 'tot taak heeft de strafprocedure in te leiden en, in voorkomend geval, in een latere procedure op te treden als openbaar aanklager', als een 'onafhankelijke bestuurlijke autoriteit' kan worden aangemerkt die toegang tot gegevens kan verlenen".

vormen van gegevensuitwisseling met betrekking tot PNR-gegevens. Dat betreft in de eerste plaats de spontane verstrekking van PNR-gegevens door PIE aan de opsporingsdiensten in het geval er een positieve overeenkomst is met gegevens uit nationale en Europese signaleringslijsten op grond van artikel 8 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Dat betreft in de tweede plaats de verstrekking van PNR-gegevens door PIE aan de betrokken PIE's van andere EU-lidstaten conform artikel 10 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Dat betreft in de derde plaats de verstrekking van PNR-gegevens door PIE aan de Financiële-inlichtingeneenheid, zoals voorgesteld in artikel 3.5 Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. De minister wordt verzocht om toe te lichten of en, zo ja, op welke wijze en op welke grondslag het noodzakelijk is om de rechter-commissaris te betrekken bij deze verstrekkingen van PNR-gegevens. Indien een rol van de rechter-commissaris niet nodig wordt geacht, verzoekt het College de minister toe te lichten waarom in het kader van het Wetboek van Strafvordering een andere keuze wordt gemaakt.

### 3 Enkele onderdelen met betrekking tot het slachtoffer

#### **3.1 De positie van het slachtoffer in het strafproces**

In het wetsvoorstel worden verschillende voorstellen gedaan die de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij raken. In het navolgende worden opmerkingen gemaakt die specifiek betrekking hebben op deze voorstellen. Daaraan voorafgaand wil het College enkele algemene opmerkingen maken. In de memorie van toelichting worden de wijzigingsvoorstellen gepresenteerd als een manier om de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij binnen het strafproces verder te versterken. De vraag rijst in hoeverre de minister bij de uitwerking van zijn voorstellen de (nadelige) consequenties van de versterking van de slachtofferpositie voor voortvarend strafproces, heeft meegewogen. In de memorie van toelichting is dit niet terug te vinden.

De kern van strafproces bestaat uit de vragen die de rechter op grond van artikel 4.3.1 en 4.3.3 nSv moet beantwoorden. Het gaat onder meer om de vraag of bewezen is of een het feit door de verdachte is begaan en om de vraag welke straffen en maatregelen aan de verdachte moeten worden opgelegd. Uit de vragen van artikel 4.3.1 en 4.3.3 blijkt dat in het strafproces de verdachte centraal staat. De nu voorliggende voorstellen ter verdere versterking van de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij trekken het systeem in het strafproces uit balans. Door de uitoefening van de slachtofferrechten en de beoordeling van de vordering benadeelde partij te benadrukken, wordt de verdachte steeds meer naar de zijlijn gedrukt. Zo worden er met het wetsvoorstel meer waarborgen geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat het slachtoffer aanwezig is bij het onderzoek op de terechtzitting, dan er voor de verdachte gelden. Dit is onwenselijk. Het is uiteindelijk de verdachte aan wie de verwijten worden gemaakt en de veroordeelde die hiervoor wordt bestraft. Het is de verdachte die in het centrum van het strafproces moet blijven staan.

Het College wijst er daarnaast op dat de beschikbare middelen voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen beperkt zijn. Met de voorgestelde versterking van de positie van het slachtoffer leggen slachtoffers een (nog) groter beslag op de beschikbare middelen. Door de voorliggende voorstellen wordt het duurder en complexer om verdachten van strafbare feiten te vervolgen en te berechten. Het College heeft in het afgelopen jaar in consultatiebrieven bij wetsvoorstellen en andere brieven gericht aan de minister meermalen aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de diverse voorstellen voor wijziging van wetten en besluiten

waarmee slachtofferrechten steeds verder worden uitgebreid.<sup>22</sup> De voorliggende voorstellen leiden wederom tot vragen over de uitvoerbaarheid.

De voorgestelde versterking van de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij maakt het strafproces complexer. De voorstellen staan daarmee op gespannen voet met hetgeen in de brief over 'Integraal wetgevingsbeleid' uit 2025 staat over de goede kwaliteit van wetgeving.<sup>23</sup> In deze brief, die mede is opgesteld naar aanleiding van de Staatscommissie rechtstaat en de parlementaire enquête over de toelagenaffaire, worden drie speerpunten van wetgevingskwaliteit geformuleerd: 'effectiviteit, rechtsstatelijkheid en vereenvoudiging'. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt daarbij gepresenteerd als een voorbeeld van vereenvoudiging.<sup>24</sup> De wetsvoorstellen om de positie van het slachtoffer en de benadeelde te versterken hebben echter een tegenovergesteld effect: het zorgt voor een complexer en minder effectief strafproces.

Het College verzoekt de minister om toe te lichten hoe de beoogde wijzigingen van de slachtofferregeling zich verhouden tot de bredere opgave van de strafrechtketen om te komen tot tijdige rechtspraak en het verkorten van doorlooptijden.<sup>25</sup> Tijdig recht doen is van belang voor het vertrouwen van slachtoffers, verdachten en de samenleving. Het openbaar ministerie werkt samen met andere organisaties in de strafrechtketen, en met het ministerie van Justitie en Veiligheid, aan een gezamenlijk plan gericht op het structureel op orde brengen van voorraden en het verbeteren van de doorlooptijden. De voorgestelde versterking van de positie van het slachtoffer zou onderdeel moeten zijn van deze bredere opgave, en zou daarbij geen averechts effect mogen hebben. Het is echter voorzienbaar dat de voorstellen tot versterking van de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij juist gaan bijdragen aan het vergroten van de voorraden en het oplopen van de doorlooptijden.

In de eerste plaats voorziet het College dat de doorlooptijden voor de berechting toenemen door het bevorderen van de aanwezigheid van het slachtoffer tijdens de terechtzitting. Het College vreest met name dat de verplichting het onderzoek op

---

<sup>22</sup> Zie onder meer het Advies inzake wijziging Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen van 11 februari 2026, het Advies wijziging wet en besluit vergoeding affectieschade van 5 maart 2026, het Advies Wet zelfstandig gebiedsverbod van 13 november 2025. Zie ook de brief aan het ministerie van Justitie & Veiligheid over de verdere uitwerking van de resterende onevenwichtigheden in het schadestelsel van 11 september 2026.

<sup>23</sup> Kamerstukken I 2024-25, 31731, nr. U.

<sup>24</sup> Kamerstukken I 2024-25, 31731, nr. U, p. 7.

<sup>25</sup> Zoals nog weer eens uiteengezet in Kamerstukken II 2025-26, 29279, nr. 1043.

de terechtzitting te schorsen als het slachtoffer dat om oproeping heeft gevraagd niet aanwezig is (artikel 4.2.18), tot veel vertraging leidt. Niet alleen leidt het veelvuldig schorsen van zittingen tot verspilling van zittingscapaciteit en van de voorbereiding en tijdsbesteding door rechters en officieren van justitie ten behoeve van deze zaken. Het risico bestaat ook dat op te leggen straffen in meer zaken zullen worden verlaagd vanwege het verstrijken van de redelijke termijn voor berechting. Daar komt bij dat het meer tijd en moeite gaat kosten een terechtzitting te plannen, vanwege de verplichting om de dag en het tijdstip van de terechtzitting te plannen in overleg met slachtoffers, benadeelde partijen en spreekgerechtigden (artikel 4.1.6). Ook dit zal leiden tot vertragingen en het vaker overschrijden van de redelijke termijn voor de berechting.

Het College wijst er daarbij nog op dat in het Wetboek van Strafvordering rechten toekent aan individuele slachtoffers. Er is een brede categorie van zaken waarin dezelfde verdachte meerdere slachtoffers kan maken. In zaken met tientallen tot honderden slachtoffers wordt het vrijwel onmogelijk om nog een datum te plannen waarop alle slachtoffers aanwezig kunnen zijn. De afwezigheid van één slachtoffer kan vervolgens al leiden tot een schorsing. Dit raakt niet alleen de rechtspraak, het openbaar ministerie en de verdachte, maar ook alle andere slachtoffers die wel op de zitting aanwezig zijn.

Ook de andere onderdelen van het wetsvoorstel gericht op slachtoffers zorgen voor vertragingen, extra kosten en leggen beslag op beschikbare capaciteit. En ook bij deze onderdelen worden deze consequenties groter naar mate het aantal slachtoffers in een zaak toeneemt. De verplichting om het slachtoffer te bevragen naar de beschermingswensen (artikel 1.5.4a) zorgt – in ieder geval in de huidige formulering – voor een vertraging bij het nemen van een afdoeningsbeslissing. De mogelijkheid van de benadeelde partij om zelfstandig hoger beroep in te stellen inzake een civiele vordering (artikel 5.4.35) legt beslag op de zittingscapaciteit van de strafrechter in hoger beroep, waardoor deze capaciteit niet voor andere zaken kan worden ingezet. De uitbetaling van een financiële uitkering vanwege gebrekkig uitgevoerde slachtofferrechten (artikel 6.7.1 e.v.) en, belangrijker nog, de inhoudelijke beoordeling van verzoeken tot een dergelijke uitkering leggen extra beslag op de beschikbare middelen van de organisaties die dit moeten uitvoeren – zowel qua geld als qua tijd en capaciteit die voor de beoordeling moet worden ingezet. Dit geld, en deze tijd en capaciteit, kan door het openbaar ministerie niet worden besteed aan de afdoening van andere strafbare feiten met andere slachtoffers. Hierdoor zullen de voorraden van strafzaken toenemen, en dit zal uiteindelijk ertoe leiden dat meer strafbare feiten niet worden opgespoord of vervolgd. Het onwenselijke (en vermoedelijk onbedoelde) gevolg is dat de slachtoffers in deze strafzaken met lege handen achterblijven.

Uit het voorgaande volgt wat betreft het College dat de keuze voor de versterking van de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij in de zaken die worden vervolgd en berecht, ten koste gaat van de voortvarende afhandeling van de strafzaken en ten koste gaan van andere zaken met andere slachtoffers die niet kunnen worden opgepakt. Strafzaken zullen langer duren en vaker worden aangehouden. Strafzaken die langer duren (en die als gevolg daarvan leiden tot lagere straffen) zorgen ervoor dat de verdachte én het slachtoffer langer in onzekerheid verkeren en dat er straffen worden opgelegd die de samenleving minder passend acht. Zonder substantiële uitbreiding van middelen en capaciteit kunnen er ook minder strafbare feiten worden afgedaan. Bij de strafbare feiten die niet worden opgespoord, vervolgd en berecht, wordt geen recht gedaan. De slachtoffers van de niet-opgepakte strafbare feiten blijven, zoals gezegd, met lege handen achter. Wat betreft het College vergroten deze wetsvoorstellen daarom de reeds bestaande problemen in de strafrechtsketen en staan ze in de weg aan het vinden van oplossingen hiervoor.

Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de wetgever om keuzes te maken over de besteding van de beschikbare middelen, en alle relevante belangen daarbij af te wegen. Het College wil zich niet in deze belangenafweging begeven, maar acht het wel wenselijk dat de kosten en de voor- en nadelen van verdere versterking van de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij volledig in de belangenafweging wordt betrokken. Dat geldt ook voor de uitvoerbaarheid van de voorstellen voor de opsporingsinstanties, voor het openbaar ministerie en voor de rechtspraak. Het College verzoekt in dit verband de memorie van toelichting aan te vullen.

Gezien de voorziene effecten verzoekt het College bovendien met klem om af te zien van indiening van het voorstel met de regeling over 'de naleving van voorschriften jegens het slachtoffer' en met het voorstel over 'de aanwezigheid van het slachtoffer op de zitting'. Deze voorstellen hebben dermate grote impact op de opsporing en vervolging van strafbare feiten dat invoering ervan wat betreft het College niet uitvoerbaar is. Zonder iets aan voorgaand verzoek af te willen doen, volgen in het onderstaande enkele inhoudelijke opmerkingen over de afzonderlijke voorstellen.

### **3.2 Recht op zaaksgebonden informatie**

De rechten van het slachtoffer over het ontvangen van zaaksgebonden informatie worden als gevolg van het wetsvoorstel overgezet naar een algemene maatregel van bestuur en eventueel een ministeriele regeling. Het College heeft op zichzelf begrip voor de behoefte aan een meer flexibelere regeling die makkelijker kan worden aangepast, en is benieuwd naar de inhoud van de voorziene lagere regelgeving.

In artikel 1.5.4 blijven nog wel een paar informatierechten van het slachtoffer staan. Onder meer wordt de officier van justitie met het voorgestelde artikel 1.5.4 lid 3 onder a verplicht om het slachtoffer in kennis te stellen van informatie die het slachtoffer in staat stelt te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof. In dit kader dient de kennisgeving van de informatie over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan een motivering van de betrokken beslissing te omvatten. De voorgestelde wetstekst roept vragen op. Het geheel van de bepaling kan zo worden gelezen dat de officier van justitie het slachtoffer moet informeren over de beslissing om af te zien van een opsporingsonderzoek of de beëindiging ervan, en dat de officier van justitie deze beslissing ook dient te motiveren. Hiermee wordt afgeweken van de huidige regeling waarin de opsporingsambtenaren het slachtoffer moeten informeren over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan (artikel 51ac lid 1 onder a en lid 2 Sv) – een regeling die ook in de huidige versie van artikel 1.5.4 nSv staat. Ook blijkt de memorie van toelichting bij artikel I onder L van het wetsvoorstel, is het de bedoeling dat de opsporingsambtenaar het slachtoffer blijft voorzien van de informatie over het afzien van het opsporingsonderzoek of beëindigen ervan. Het ligt daarbij in de rede dat de opsporingsambtenaren het slachtoffer ook een motivering van de beslissing geven. De officier van justitie zal in de regel in de praktijk immers niet op de hoogte zijn van het afzien van een opsporingsonderzoek of beëindiging ervan, laat staan dat hij daarvoor een motivering kan geven.

Het College verzoekt de minister het voorgestelde artikel 1.5.4 lid 3 onder a zo te formuleren dat duidelijk is dat de opsporingsambtenaar het slachtoffer moet informeren over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan, en over de motivering van deze beslissing. Bij die mededeling kan de opsporingsambtenaar het slachtoffer ook informeren over de mogelijkheid om over deze beslissing te klagen. Dit beklag zal gezien de regeling van artikel 3.5.1 lid 2 nSv primair gericht moeten zijn aan de officier van justitie die immers eerst een beslissing zal moeten nemen over een klacht, voordat het slachtoffer bij het gerechtshof kan klagen.

Met artikel 1.5.4a wordt een nieuw recht geïntroduceerd. Het slachtoffer dat heeft verzocht om informatie moet worden geraadpleegd over zijn beschermingsbehoefte voorafgaand aan een beslissing waarbij maatregelen kunnen worden getroffen ter bescherming van het slachtoffer. Deze verplichting – en met name de formulering ervan – roept vragen op. Het College acht de verplichting in de voorgestelde vorm niet goed uitvoerbaar. Door de wijze waarop de verplichting nu is geformuleerd wordt de officier van justitie in wezen verplicht om alle beslissingen bij de afdoening van strafbare feiten telkens uit te stellen om eerst het slachtoffer te raadplegen. Voorgeschreven lijkt een werkwijze waarin de officier van justitie voorafgaand aan iedere beslissing als bedoeld in artikel 1.5.4a

het slachtoffer (dat informatie wil ontvangen) steeds opnieuw dient te raadplegen over diens beschermingsbehoeften. Indien de officier van justitie voorafgaand aan beslissingen over de voorlopige hechtenis (die kan worden geschorst met als bijzondere voorwaarde een contact- of gebiedsverbod, zie artikel 2.5.33 nSv) en over het nemen van een gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 6.5.1 nSv (waarbij ook een contact- of gebiedsverbod kan worden opgelegd) steeds aan het slachtoffer moet vragen wat de beschermingsbehoefte is, gaat daar de nodige tijd overheen bij schriftelijke correspondentie (wat in de huidige praktijk de gebruikelijke wijze van communiceren is). Een dergelijke wenseninventarisatie past in het geheel niet bij het recht op vrijheid van de verdachte (artikel 5 EVRM), waarbij vrijheidsbeneming tijdens het opsporingsonderzoek niet langer mag duren dan noodzakelijk. Evenmin past het bij de snelle afdoening van strafbare feiten die onder andere met de ZSM-werkwijze wordt nagestreefd. Weliswaar wordt in artikel 1.5.4a lid 3 voorgeschreven dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat in die nadere regels kan worden bepaald dat niet bij elke beslissing de vraag naar beschermingsbehoeften hoeft te worden gesteld. Het is echter onwenselijk dat een dergelijke (vergaande) nuancering van de verplichting niet volgt uit de tekst van de wet.

Het College acht het overigens wel mogelijk het slachtoffer op specifiek daarvoor aangewezen momenten (nogmaals) te bevragen op de beschermingsbehoefte. Verondersteld wordt dat, conform de huidige praktijk, een eerste uitvraag van de beschermingsbehoefte al is gedaan door de politie, tegelijk met de uitvraag of het slachtoffer informatie over de zaak wil ontvangen. Het is in de huidige praktijk ook gebruikelijk dat de uitvraag naar de wens om informatie door het openbaar ministerie wordt herhaald. Daartoe stuurt het openbaar ministerie na ontvangst van het proces-verbaal een wensenformulier aan het slachtoffer. In dat wensenformulier zou ook de vraag kunnen worden herhaald of het slachtoffer nog beschermingsbehoeftes heeft, in het bijzonder beschermingsbehoeften waar de officier van justitie rekening mee kan houden. Dat is met name de mogelijkheid om een contact- of gebiedsverbod op te leggen. Bij een eventueel hoger beroep kan die uitvraag nog eens herhaald worden. Binnen deze kaders kan het openbaar ministerie een wettelijke verplichting om bij het slachtoffer (nogmaals) navraag te doen naar beschermingsbehoeften zonder veel extra kosten uitvoeren. Daartoe is het wel wenselijk dat de tekst van de wet hierbij aansluit. Een mogelijke tekst zou kunnen zijn: "Het slachtoffer wordt geraadpleegd over de beschermingsbehoefte ten behoeve van het nemen van beslissingen".

### **3.3 Procedureregels zelfstandig hoger beroep benadeelde partij**

In de eerste vaststellingswet is voorzien in de mogelijkheid voor de benadeelde partij om zelfstandig hoger beroep in te stellen bij de strafrechter met betrekking tot haar afgewezen vordering in de gevallen dat de officier van justitie en de

verdachte in de betreffende strafzaak geen hoger beroep hebben ingesteld (artikel 5.4.35). In de eerste vaststellingswet waren voor deze procedure nog geen procedureregels gegeven. Het wetsvoorstel voorziet hier wel in.

Het College ziet geen rol voor de advocaat-generaal bij de behandeling van de zaak na een zelfstandig beroep van de benadeelde partij. In het wetsvoorstel wordt in artikel 5.4.36a lid 3 bepaald dat de advocaat-generaal niet deel hoeft te nemen. Wat betreft het College maakt de minister hierin een scherpere keuze. Zoals het College in 2018 uitsprak in het consultatieadvies bij boek vijf van de eerste vaststellingswet is er voor het openbaar ministerie geen vanzelfsprekende rol als het gaat om de behandeling van de in essentie civiele vordering tussen de benadeelde partij en de verdachte. In de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces zal het College eind 2026 vastleggen dat de officier van justitie alleen een standpunt inneemt over de vordering benadeelde partij als de verdachte of het slachtoffer geen juridische bijstand krijgt. Het College verzoekt de minister om in de regeling vast te leggen dat de advocaat-generaal in beginsel geen deel neemt aan de behandeling van het hoger beroep inzake de vordering benadeelde partij.

Indien de advocaat-generaal niet aanwezig hoeft te zijn bij de zitting rijst de vraag waarom de advocaat-generaal wel wordt geacht de benadeelde partij, de verdachte en (waar nodig) een tolk, op te roepen. Het openbaar ministerie wordt verplicht administratieve handelingen uit te voeren voor een procedure waarbij het verder niet betrokken is. Bovendien vergt een dergelijke voorbereiding dat er door het openbaar ministerie contact wordt opgenomen met de benadeelde partij en de verdachte. Dit kan verwachtingen wekken over de aanwezigheid van de advocaat-generaal, die vervolgens niet worden waargemaakt. Het College verzoekt de minister (de griffie van) het gerechtshof te belasten met de planning van de zittingen, inclusief de oproepingen, net zoals dat ook wordt gedaan bij raadkamerprocedures (artikel 1.2.18, tweede lid) of civiele verzoekschriftprocedures (artikel 271 Wetboek van Rechtsvordering).

Verder heeft het College nog enkele opmerkingen over de formulering en opzet van de voorgestelde procedure. De minister wordt gevraagd hierop te reageren. In de eerste plaats acht het College het wenselijk dat in de wet wordt verduidelijkt dat een zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij slechts mogelijk is als het vonnis van de rechter met betrekking tot de tenlastelegging onherroepelijk is. Zolang er nog een mogelijkheid is voor de verdachte (die bij verstek is veroordeeld) om in hoger beroep te gaan, heeft het de voorkeur dat de benadeelde partij zich daarbij voegt. In het verlengde daarvan acht het College het ook wenselijk dat wordt verduidelijkt dat een hoger beroep van de benadeelde partij alleen mogelijk is als de rechtbank de (strafrechtelijke) aansprakelijkheid van de verdachte heeft vastgesteld. In dat kader ligt het in de rede in de bepalingen die uitsluitend zien op het zelfstandige hoger beroep van de

benadeelde partij de term 'verdachte' te vervangen door 'veroordeelde'. Immers, alleen na een veroordeling is er een strafbaar feit vastgesteld waardoor de benadeelde partij schade heeft kunnen leiden.

In de tweede plaats acht het College het niet nodig – mocht de advocaat-generaal al deelnemen aan de zitting – dat de advocaat-generaal als eerste het woord voert. Als er al een plaats is voor het openbaar ministerie, dan is dat als adviseur van het gerechtshof – vergelijkbaar met de rol van het openbaar ministerie als bedoeld in artikel 44 Wetboek van Rechtsvordering. Wel wordt in overweging meegegeven om in wettelijke regeling een mogelijkheid op te nemen op grond waarvan het gerechtshof de terechtzitting eventueel kan schorsen op het moment dat de advocaat-generaal heeft aangegeven aanwezig te willen zijn, maar er onverhoopt en plotseling iets tussen is gekomen. Verder is het wenselijk dat op het moment dat de advocaat-generaal wel op de zitting aanwezig is en daar een vordering doet waarover de rechter moet beslissen, de verdachte en de benadeelde partij in de gelegenheid worden gesteld daarop te reageren. Daarvoor lijkt nu gezien de formulering van artikel 5.4.36b, vierde lid, geen ruimte te zijn. Het College verzoekt de minister op deze suggesties te reageren.

In de derde plaats verzoekt het College de minister om een extra mogelijkheid te creëren om de vordering van de benadeelde partij die zelfstandig hoger beroep instelt niet-ontvankelijk te verklaren. De benadeelde partij mag de in eerste aanleg ingediende vordering handhaven en zelfs verhogen met nieuwe posten. Voorwaarde om als benadeelde partij in de zin van artikel 1.5.10 nSv te kunnen worden aangemerkt is wel dat de vermogensschade een rechtstreeks gevolg is van het strafbare feit. Als het gerechtshof onmiddellijk constateert dat er geen causaal verband is tussen hetgeen in eerste aanleg bewezen is verklaard en de gehandhaafde vordering dan wel de toegevoegde schadeposten ligt het in de rede dat de vordering benadeelde partij (gedeeltelijk) niet-inhoudelijk wordt behandeld. Anders dan bij een volledige behandeling van de strafzaak in hoger beroep, staan bij een hoger beroep door de benadeelde partij de feitelijke gedragingen van de veroordeelde immers niet meer ter discussie. Bij een inhoudelijke behandeling van schadevorderingen die niet in relatie staan tot het bewezenverklaarde dreigt zelfs het gevaar dat er een inbreuk wordt gemaakt op de onschuldpresumptie (zoals beschermd in onder meer artikel 6, tweede lid, EVRM). Overwogen zou daarom kunnen worden artikel 5.4.36a, tweede lid, uit te breiden met de mogelijkheid de benadeelde partij niet-ontvankelijk te verklaren indien en voor zover die vordering niet rechtstreeks voortvloeit uit hetgeen in eerste aanleg bewezen is verklaard.

In de vierde plaats verzoekt het College de ingangseisen voor het zelfstandige hoger beroep door de benadeelde partij te heroverwegen. Weliswaar zijn deze ingangseisen strikt genomen geen onderdeel van de tweede aanvullingswet. Het

College wijst er echter in lijn met de gehele strekking van dit consultatieadvies op dat de drempel voor het instellen van een hoger beroep dermate laag kan zijn, dat er vragen rijzen over de proportionaliteit van deze regeling. De voorwaarde voor het instellen van een zelfstandig hoger beroep door de benadeelde partij is opgenomen in artikel 5.3.35, eerste lid nSv: de benadeelde partij moet een vordering hebben gedaan die meer €1.750 bedraagt, en die vordering moet zijn afgewezen. In de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet staat dat het kan gaan om een 'gehele of gedeeltelijke' afwijzing.<sup>26</sup> Dit laat de mogelijkheid open dat in het geval de rechtbank de vordering benadeelde partij grotendeels heeft toegewezen, maar de schade op een lager bedrag heeft vastgesteld, de benadeelde partij in hoger beroep kan voor effectief een (aanvullende) vordering van €100 of €200. Anders dan in het civiele recht hoeft de benadeelde partij daarbij geen griffierecht te betalen en loopt hij dus geen (financieel) risico met het instellen van een hoger beroep. Het College vreest dat er met beroepen tegen de gedeeltelijke afwijzing van een vordering benadeelde partij een disproportioneel beslag wordt gelegd op de beschikbare zittingscapaciteit van de strafrechter. Het verdient de voorkeur dat de regeling – dan wel de toelichting daarop – zo wordt herzien dat een zelfstandig hoger beroep alleen mogelijk is als het bedrag van de afgewezen schadevordering meer is dan €1.750.

### **3.4 Naleving van voorschriften jegens het slachtoffer**

In boek 6 wordt een nieuw hoofdstuk geïntroduceerd waarin wordt geregeld dat het slachtoffer, de benadeelde partij en de spreekgerechtigde om een financiële uitkering kunnen verzoeken indien een wettelijk voorschrift, genoemd in een nog uit te werken algemene maatregel van bestuur, niet is nageleefd. Mogelijke wettelijke voorschriften die volgens de memorie van toelichting onder deze regeling kunnen vallen, zijn – voor zover die relevant zijn voor het openbaar ministerie – het niet uitvoeren van het oproepen van het slachtoffer voor de terechtzitting en het niet raadplegen van het slachtoffer over zijn beschermingsbehoefte. Uit de memorie van toelichting volgt verder dat hiermee uitvoering wordt gegeven aan een door de Tweede Kamer aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om effectieve remedies of rechtsmiddelen voor slachtoffers te introduceren. Daarbij dient volgens de motie als uitgangspunt te worden gehanteerd "dat het toekennen van een remedie, sanctie of rechtsmiddel evenredig moet zijn aan de ernst van de niet-naleving van het betreffende wettelijk voorschrift en toegevoegde waarde moet hebben voor slachtoffers".

Het College wil voorop stellen dat wettelijke verplichtingen naar behoren moeten worden uitgevoerd door het openbaar ministerie. Dit geldt zonder meer voor de

---

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 36327, nr. 3, p. 1206.

wettelijke verplichtingen die te maken hebben met de rechten van het slachtoffer. Erkend wordt ook dat het openbaar ministerie in de praktijk niet perfect uitvoering geeft aan de wet. Dit is geen kwade wil. Uitvoering geven aan wettelijke verplichtingen is echter mensenwerk, en mensen maken fouten. De vraag is vervolgens in hoeverre de voorgestelde regeling kan worden gezien als een evenredige reactie op niet-naleving van bepaalde wettelijke voorschriften, en als een passende maatregel om de naleving te bevorderen. Het College vindt dat dit niet het geval is. De kosten die gepaard gaan met de uitvoering van deze regeling staan niet in verhouding met de beoogde opbrengsten. Het College dringt er daarom, als gezegd, bij de minister op aan het voorstel voor een regeling voor een financiële uitkering na het niet-naleven van een wettelijk voorschrift in te trekken.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het doel van de regeling is om de naleving van slachtofferrechten beter te borgen. De financiële uitkering wordt nadrukkelijk niet gepositioneerd als schadevergoeding voor het slachtoffer. De gedachte is dat een verplichte financiële uitkering een signaalfunctie heeft voor een organisaties dat het de wettelijke slachtofferrechten in de praktijk onvoldoende uitvoert. De onderliggende aanname bij een dergelijke signaalfunctie lijkt daarbij te zijn dat organisaties geen oog hebben voor de gebreken in de uitvoering van de wettelijke verplichtingen, dan wel niet bereid zijn om zich in te zetten om de fouten te voorkomen. De vraag rijst waarop deze aanname is gebaseerd. Het College herkent in ieder geval niet dat er geen oog is voor de uitvoering van slachtofferrechten, en evenmin dat er geen bereidheid bestaat om eventuele gebreken waar mogelijk te voorkomen. Een alternatieve verklaring voor een gebrekkige uitvoering van wettelijke voorschriften zou ook kunnen zijn dat de beschikbare middelen, zowel de IT-infrastructuur als de tijd en menskracht, ontoereikend zijn om alle wettelijke verplichtingen foutloos uit te voeren. Het College ziet dit als een betere verklaring. Daarvan uitgaande vergroot een verplichte financiële uitkering – en de bijbehorende administratieve procedure om de verzoeken te behandelen – slechts de druk op de schaarse beschikbare middelen. De behandeling van financiële uitkeringen leidt vervolgens eerder tot een slechtere dan een betere prestatie bij de naleving van slachtofferrechten.

Daar komt bij dat het College vreest voor een aanzuigende werking van financiële uitkeringen, en de potentie om daar misbruik van te maken. Op andere terreinen met enigszins vergelijkbare regelingen (zoals bij WOO-verzoeken en WOZ-bezwaren) blijkt dat commerciële partijen de regeling herkennen als een verdienmodel, door tegen vergoeding namens slachtoffers een verzoek tot een uitkering te doen. Dergelijke gestandaardiseerde verzoeken leggen een zwaar beslag op de beschikbare capaciteit en verhogen de kosten voor de afhandeling. Het feit dat de mogelijke financiële uitkeringen niet hoog zijn, waardoor eventueel winstmarges gering zouden zijn, is in zichzelf geen reden om geen

vercommercialiseerd proces te verwachten. Het wetsvoorstel stelt nauwelijks eisen aan (de onderbouwing van) verzoeken van slachtoffers. Commerciële partijen kunnen hierop inspelen door gestandaardiseerde verzoeken in te dienen, mogelijk met behulp van AI. Het indienen van verzoeken kost betrekkelijk weinig tijd en geld, terwijl het aannemelijk is dat de afhandeling van verzoeken veel capaciteit zal kosten. Immers, zelfs in het geval een verzoek kennelijk ongegrond is, zal dit verzoek met zorgvuldigheid moeten worden afgehandeld.

Het College pleit ervoor dat wordt volstaan met de mogelijkheden die een slachtoffer reeds heeft om te klagen over de niet-naleving van slachtofferrechten. Te denken valt aan de mogelijkheid te klagen bij het gerechtshof over de beslissing om niet te vervolgen (artikel 12 Sv / artikel 3.5.1 nSv), om op grond van de Algemene wet bestuursrecht te klagen bij het openbaar ministerie (artikel 9:1 Awb) en om de mogelijkheid van het slachtoffer om bij klachten over de klachtafhandeling zich te wenden tot de Nationale ombudsman (artikel 9:17 Awb). Ook kan het slachtoffer het openbaar ministerie via het civiele recht aansprakelijk stellen voor schade die is geleden als gevolg van gemaakte fouten. Daar komt nog bij dat het wetsvoorstel, mocht de minister ervoor kiezen dit voorstel te handhaven, ook voorziet in de schorsing van het onderzoek op de terechtzitting als het slachtoffer dat om oproeping heeft verzocht niet is verschenen. Dat is op zichzelf al een remedie, zoals bedoeld in de motie.

### **3.5 Het slachtoffer tijdens de tenuitvoerlegging**

Het College is positief over het voorstel om aan alle slachtoffers die daarom hebben verzocht een kopie van het eindvonnis te verstrekken. Het eindvonnis is de primaire bron om kennis te nemen van het eindoordeel van de rechter voor iedereen, inclusief het slachtoffer. Het College vindt het ook positief dat de taakoverdracht van het informeren van slachtoffers over de tenuitvoerlegging van strafvorderlijke beslissingen van het openbaar ministerie naar de minister van Justitie en Veiligheid (en in de praktijk naar het CJIB) consequenties krijgt voor de regeling over de verstrekking van het eindvonnis aan de benadeelde partij – en dat daartoe artikel 4.4.7, vijfde lid nSv wordt aangepast. Ook positief is het dat in artikel 5.8.25 wordt verduidelijkt dat de griffie van de Hoge Raad het slachtoffer informeert over de behandeling van een herzieningsaanvraag. Dit voorkomt ingewikkelde afstemming tussen organisaties over wie welke informatie moet verstrekken aan slachtoffers.

### **3.6 De aanwezigheid van het slachtoffer op de zitting**

De voorgestelde regeling bevat een aantal bepalingen om de aanwezigheid van slachtoffers op de zitting te bevorderen. Met slachtoffers, spreekgerechtigden, benadeelde partijen en hun gemachtigden (hierna in deze paragraaf kortweg: slachtoffer) die hebben aangegeven een oproep voor de zitting te willen krijgen moet worden overlegd op welke dag en tijdstip de terechtzitting kan worden

gepland. Verschijnt een slachtoffer dat te kennen heeft gegeven dat hij wil worden opgeroepen niet op de terechtzitting, dan dient de rechtbank in beginsel het onderzoek te schorsen en te bevelen dat het slachtoffer wordt opgeroepen teneinde op een nieuwe terechtzitting te verschijnen (artikel 4.2.18). Het schorsen van de zitting en de nieuwe oproeping kunnen achterwege worden gelaten als het belang van directe voortzetting van de behandeling zwaarder wordt geacht dan het belang van aanwezigheid van het slachtoffer.

Het College herhaalt dat deze regeling zeer grote gevolgen zal gaan hebben voor de planbaarheid van terechtzittingen en voor de doorlooptijd van strafzaken. Het is voorzienbaar dat het aantal schorsingen van het onderzoek op de terechtzitting zal stijgen, waardoor de doorlooptijd van strafzaken zal toenemen en kostbare zittingstijd onbenut blijft. Het is eveneens voorzienbaar dat het lastiger wordt om een terechtzitting in te plannen en dat een terechtzitting dus pas op een later moment zal plaatsvinden. Hierdoor zullen verdachten en slachtoffers langer in onzekerheid verkeren over de uitkomst van hun strafzaak, en zullen de opgelegde straffen vanwege het verstrijken van de tijd en eventueel overschrijden van de redelijke termijn lager uitvallen. Ook neemt de inefficiëntie toe, omdat de zittingen wel moeten voorbereid en bezocht door de rechter, de officier van justitie, de verdediging en andere slachtoffers, spreekgerechtigden en benadeelde partijen. De zittingsruimte wordt vervolgens niet gebruikt, zodat al deze inspanningen niet bijdragen aan de uiteindelijke afronding van de strafzaak. Het College verzoekt de minister om toe te lichten hoe deze effecten zich verhouden tot de andere doelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zoals het stimuleren van een voortvarende procesgang.<sup>27</sup>

Het College wijst erop dat in de voorgestelde regeling de wens van het slachtoffer om te worden opgeroepen met het wetsvoorstel een zwaar gewicht krijgt. Na het uitspreken van de wens tot oproeping moet de rechter immers ook overleggen met het slachtoffer over de planning van de zaak, en moet de terechtzitting bij afwezigheid van het slachtoffer worden geschorst. De vraag rijst of slachtoffers zich bewust zijn van de implicaties van een dergelijk verzoek. De memorie van toelichting presenteert de wens tot oproeping als een morele en gewichtige toezegging van het slachtoffer om zich zoveel mogelijk in te zetten bij de zitting aanwezig te zijn. Slachtoffers zullen dit zelf niet altijd zo zien. In de praktijk is de ervaring binnen het openbaar ministerie dat slachtoffers juist graag de mogelijkheid openhouden om vlak voor de terechtzitting te bepalen of zij aanwezig willen zijn bij de berechting. Dat de oproeping wordt gezien als vrijblijvende mogelijkheid om de terechtzitting bij te wonen als het slachtoffer daarvoor de geestelijke ruimte of praktische gelegenheid heeft, past echter niet

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 36327, nr. 3, p. 22.

bij de zware consequenties die aan de afwezigheid van het slachtoffer worden verbonden in het wetsvoorstel. Het College verzoekt de minister opnieuw te overwegen of de voorgestelde regeling wel past bij de belangen van het slachtoffers, waaronder het belang regie te houden over de gewenste betrokkenheid bij de strafzaak.

Het College verzoekt de minister voorts om – indien ervoor wordt gekozen het wetsvoorstel in te dienen – in de voorgestelde regeling meer ruimte te bieden om een strafzaak wel (inhoudelijk) te behandelen als het slachtoffer dat om oproeping heeft verzocht niet aanwezig is. Met het voorstel voor de gewijzigde regeling lijkt het belangrijker te worden dat het slachtoffer aanwezig is op de terechtzitting, dan dat de verdachte daar verschijnt. De regeling van artikel 4.2.15 nSv biedt namelijk meer ruimte voor het verlenen van verstek aan de niet-verschenen verdachte, dan de regeling van artikel 4.2.18 biedt aan het directe behandeling zonder aanwezigheid van slachtoffer. De vraag is hoe zich dat verhoudt met het gegeven dat het de verdachte is wiens gedragingen worden berecht, en dat het slachtoffer een procesdeelnemer blijft. De verdachte heeft op grond van artikel 6 EVRM het recht om aanwezig te zijn bij de eigen berechting. Voor het slachtoffer bestaat er geen vergelijkbaar mensenrecht. Op zijn minst zou daarom wat betreft het College als uitgangspunt moeten worden genomen dat op het moment dat een slachtoffer na een behoorlijke oproeping niet verschijnt op de terechtzitting wordt aangenomen dat het slachtoffer geen belang heeft bij de aanwezigheid. Overigens blijkt uit de memorie van toelichting dat dit ook het uitgangspunt is van de minister. Immers wordt daar overwogen: “Wanneer een slachtoffer dat correct is opgeroepen zonder opgaaf van redenen niet toch als toehoorder verschijnt, zal een hernieuwde oproeping bijvoorbeeld niet in de rede liggen”. Het College acht het wenselijk dat dit ook zo in de wet tot uitdrukking komt. Daarom verzoekt het College de minister om het uitgangspunt van artikel 4.2.18 te wijzigen en te bepalen dat de rechtbank afziet van hernieuwde oproeping van een niet verschenen opgeroepen slachtoffer, tenzij er gebreken in de oproeping zijn of het slachtoffer er blijk van heeft gegeven wel belang te hebben bij behandeling in zijn aanwezigheid en dit belang zwaarder weegt dan het belang van de directe voortzetting van de terechtzitting.

Hoe de regeling ook precies wordt vormgegeven: het verbinden van dergelijke forse consequenties aan de afwezigheid van het slachtoffers op het onderzoek op de terechtzitting impliceert dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over de vraag in hoeverre het slachtoffer de oproeping heeft ontvangen. Dit roept de vraag op hoe het slachtoffer dient te worden opgeroepen: via betekening of via toezending van de oproeping. Het College verzoekt de minister hierop te reageren.

## 4 Herstelrecht, waaronder mediation

### 4.1 Wijzigingen en einde-onderzoeksverklaring door officier van justitie

In artikel 1.11.2a wordt mediation in de fase van de berechting geregeld. Met deze mogelijkheid is eerder, in beperkte mate, ervaring opgedaan in een pilot in het kader van de Innovatiewet Strafvordering.<sup>28</sup> Met de tweede aanvullingswet wordt de regeling geïntegreerd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarbij worden ten opzichte van de huidige regeling in artikel 571 e.v. Sv een aantal aanpassingen doorgevoerd. Het gaat om een andere aanduiding van de figuur dat een einde aan de zaak komt na een geslaagde mediation (de "einde-onderzoeksverklaring" in plaats van "de eindezaakverklaring"), het toekennen van de bevoegdheid aan de officier van justitie om te verklaren dat het onderzoek is geëindigd voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing, de mogelijkheid om voorwaarden te stellen en opdracht te geven tot het houden van toezicht op de naleving van die voorwaarden en het laten vervallen van de voorwaarde dat er geen inhoudelijke behandeling plaatsvindt voordat de rechtbank verklaart dat het onderzoek is geëindigd. Ook vervalt het 'vetorecht' van de officier van justitie waardoor hij niet langer kan voorkomen dat de zaak zonder inhoudelijke behandeling wordt beëindigd met een eindezaaksverklaring. In het navolgende worden over een aantal van deze aanpassingen opmerkingen gemaakt.

In de huidige regeling kan alleen de zittingsrechter een eindezaaksverklaring uitspreken. Voorgesteld wordt om in aanvulling daarop de officier van justitie de bevoegdheid te geven om te verklaren dat het onderzoek is geëindigd voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing (artikel 1.11.2a, elfde lid). Hierdoor krijgt de officier van justitie een instrument om na een geslaagde mediation het opsporingsonderzoek te beëindigen en hieraan algemene en bijzondere voorwaarden te verbinden. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee in een lacune voorzien, nu de wettelijke regeling van het voorwaardelijk sepot alleen voorziet in de mogelijkheid om te seponeren onder de algemene voorwaarde dat verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (artikel 3.4.1). De hier beschreven lacune wordt in de praktijk door het openbaar ministerie niet zo ervaren. Het College heeft er bewust voor gekozen om af te zien van de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te

---

<sup>28</sup> Zie F.G.H. Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering - prejudiciële vragen en mediation in strafzaken. Een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van de prejudiciële procedure en mediation in strafzaken*, WODC 2024.

verbinden aan een sepot.<sup>29</sup> Het wetsvoorstel bevat een hieraan tegengestelde beweging. Het College verzoekt de minister om de mogelijkheid te schrappen om bijzondere voorwaarden te verbinden aan een einde-onderzoeksverklaring die wordt uitgesproken door de officier van justitie.

In aanvulling daarop verzoekt het College de minister om in de toelichting bij de mogelijkheid tot het uitspreken van een einde-onderzoeksverklaring door de officier van justitie nog in te gaan op de ruimte die de officier van justitie heeft om – ook na geslaagde mediation – toch over te gaan tot vervolging. Nu wordt wel benoemd dat de rechtbank ondanks een geslaagde mediation kan afzien van een einde-onderzoekverklaring als de zaak zich naar het oordeel van de rechtbank zich daartoe niet leent. Het College veronderstelt dat een vergelijkbare mogelijkheid, mede in het licht van het opportuiniteitsbeginsel, ook toekomt aan de officier van justitie.

#### **4.2 Voorwaarden**

In het voorstel worden in art. 1.11.2a, zesde lid, de voorwaarden die aan een einde-onderzoeksverklaring kunnen worden verbonden limitatief opgesomd. Het openbaar ministerie heeft in een eerder stadium gepleit voor een limitatieve opsomming van de bijzondere voorwaarden. Het College onderschrijft het merendeel van de opgesomde voorwaarden zonder meer, te weten een locatieverbod, een contactverbod en de vergoeding van de door verdachte veroorzaakte schade. Dit zijn duidelijke en bij een einde-onderzoeksverklaring passende voorwaarden waarop het houden van toezicht goed mogelijk is en waarvan de eventuele overtreding of niet-naleving relatief eenvoudig is vast te stellen. Het College wil echter wel enkele kanttekeningen plaatsen bij de voorwaarde die in artikel 1.11.2a, zesde lid, onder d, wordt genoemd.

Het College acht het wenselijk bij toepassing van 'andere voorwaarden het gedrag van de verdachte' de rechter nadrukkelijk rekening houdt met proportionaliteit en uitvoerbaarheid. De open norm om 'andere voorwaarden het gedrag van de verdachte betreffende' op te leggen, heeft als doel maatwerk door de rechter mogelijk te maken. Dit brengt met zich mee dat de invulling ervan nauwelijks wordt begrensd. Het enige wettelijke vereiste is dat de voorwaarde betrekking heeft op het gedrag van de verdachte.<sup>30</sup> De oplegging van voorwaarden het

---

<sup>29</sup> Aanleiding daarvoor was het advies van de Commissie-Eland, 'Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie', bijlage V bij J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

<sup>30</sup> Zie ook de inhoudelijke rapportage van de universiteiten over de eerste aanvullingswet van 18 mei 2026.

gedrag van de verdachte betreffende is door de Hoge Raad nader ingekaderd.<sup>31</sup> Die kaders komen beperkt toegelicht in de memorie van toelichting. In de toelichting staat dat het moet gaan om voorwaarden die strafrechtelijk relevant zijn. Dat betekent dat mediation-afspraken over bijvoorbeeld onderling in acht te nemen omgangsvormen (zoals elkaar normaal begroeten bij ontmoetingen of het aanlijnen van een hond), niet als voorwaarden bij een einde-onderzoeksverklaring kunnen worden opgenomen. Tegelijkertijd wordt in de toelichting aangegeven dat het gewenst is dat de voorwaarden die de rechter stelt, aansluiten bij de afspraken die (in de slotovereenkomst aan het einde van het mediationtraject) worden gemaakt tussen de verdachte en het slachtoffer. In de toelichting wordt verder opgemerkt dat bij het stellen van voorwaarden de proportionaliteit van de voorwaarden steeds aandacht verdient, die moeten passen bij de aard en ernst van het delict. Ook wordt opgemerkt dat het wenselijk is dat alleen voorwaarden worden gesteld waarop goed toezicht kan worden gehouden.

Het College wil het belang van de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van de voorwaarden die aan een einde-onderzoeksverklaring kunnen worden gesteld benadrukken. Het is wenselijk dat de rechter bij oplegging van de gedragsvoorwaarde meeweegt of een eventuele overtreding ernstig genoeg is om de zaak opnieuw bij de rechter aan te brengen, en of er toezicht kan worden gehouden op de naleving van de voorwaarde. Naarmate de voorwaarden die worden verbonden aan een einde-onderzoeksverklaring meer 'civielrechtelijk' van aard zijn, bestaat immers het risico dat daarop minder goed of in het geheel geen toezicht te houden valt. Dat blijkt ook uit de artikelsgewijze toelichting waarin staat: "Het CJIB probeert bij andere voorwaarden een toezichthoudende instantie aan te wijzen, maar dit is niet altijd mogelijk. Het is dan ook belangrijk om, alvorens bijzondere voorwaarden worden opgelegd, na te gaan of toezicht en handhaving mogelijk zijn." Het opleggen van een een algemene gedragsvoorwaarde doet bij het slachtoffer verwachtingen ontstaan. Voorzienbaar is dat bij onduidelijke gedragsvoorwaarden deze verwachting – mede in het licht van de schaarste aan capaciteit – niet kan worden waargemaakt. Dat doet afbreuk aan het vertrouwen in en de effectiviteit van het strafrecht. De minister wordt verzocht de memorie van toelichting op dit punt verder aan te vullen.

#### **4.3 Afzien van inhoudelijke behandeling**

Een voor het openbaar ministerie belangrijke wijziging is het vervallen van het 'vetorecht' van de officier van justitie. Onder het huidige recht kan de rechter na een geslaagde mediation een eindezaaksverklaring uitspreken zonder inhoudelijke behandeling van de zaak, tenzij de officier van justitie de voortzetting van de zaak vordert of de verdediging daarom verzoekt (artikel 573, tweede lid, Sv). In het

---

<sup>31</sup> Zie bijv. HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807.

voorliggende voorstel wordt de officier van justitie gehoord alvorens de rechter verklaart dat het onderzoek is geëindigd en hierbij bijzondere voorwaarden stelt. De officier van justitie kan de voortzetting van de inhoudelijke behandeling en een inhoudelijke einduitspraak niet langer afdwingen. Voor de verdachte en het slachtoffer geldt gezien artikel 1.11.2a, zevende lid, nog wel de wettelijke eis dat een einde-onderzoeksverklaring met inbegrip van de daarbij te stellen bijzondere voorwaarden pas kan worden uitgesproken als zij daarmee instemmen. Daardoor is er een disbalans in de regeling aangebracht die er eerder nog niet was en in de eerdere besprekingen in de keten ook niet aan de orde is gekomen. Als de officier van justitie het straks niet eens is met het beëindigen van de berechting zonder inhoudelijke behandeling of het (eventueel na een (gedeeltelijke) inhoudelijke behandeling) uitspreken van een einde-onderzoeksverklaring, kan hij de voortzetting van de inhoudelijke behandeling niet bewerkstelligen en evenmin een eindezaaksverklaring voorkomen. In plaats daarvan zal hij in hoger beroep moeten gaan tegen het eindvonnis als hij van oordeel is dat een veroordeling moet worden uitgesproken of aan de verdachte een straf of maatregel moet worden opgelegd. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal appelpzaken. De vraag is bovendien welk effectief rechtsmiddel het OM heeft als (ook) in hoger beroep (zonder inhoudelijke behandeling) een eindezaaksverklaring wordt uitgesproken. Het College verzoekt dan ook de in artikel 573, tweede lid, Sv bedoelde vordering van de officier van justitie tot voorzetting van de zaak te laten terugkomen in de voorgestelde wettelijke regeling.

#### **4.4 Informeren van het slachtoffer**

Voor de kennisgeving aan het slachtoffer van de einde-onderzoeksverklaring die wordt uitgesproken door de rechter is in de tweede aanvullingswet bepaald dat het slachtoffer, dat daarom heeft verzocht, een kopie ontvangt van het eindvonnis dat die verklaring bevat. De verstrekking van de kopie gebeurt door het CJIB (artikel 4.2.25b i.c.m. artikel 4.3.32). De informatievoorziening aan het slachtoffer in het geval dat de officier van justitie verklaart dat het onderzoek is geëindigd, is niet apart geregeld. Het College gaat ervan uit dat dit onder de informatieplicht van artikel 1.5.4 valt. Aan de minister wordt in overweging gegeven deze beslissing expliciet op te nemen in de in artikel 1.5.4, vierde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur. Daarover zou alvast een korte opmerking kunnen worden gemaakt in de memorie van toelichting.

## 5 Verslaglegging door middel van een opname met verkort proces-verbaal

### 5.1 Alternatieven voor volledig proces-verbaal

Met artikel 1.11.11 worden de wettelijke bepalingen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering die zien op de mogelijkheid het proces-verbaal te vervangen door een geluids-of beeldopname en een verkort proces-verbaal geschrapt, en vervangen door een delegatiebepaling. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in daarin omschreven gevallen de verslaglegging door opsporingsambtenaren niet plaatsvindt in een proces-verbaal, maar door een geluidsofbeeldopname of geluids- en beeldopname met een verkort proces-verbaal. In die algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over in ieder geval de inhoud van het verkort proces-verbaal.

Het College heeft begrip voor de wens om de mogelijkheid open te houden dat er in de toekomst andere vormen van verslaglegging dan een volledig uitgewerkt proces-verbaal kunnen worden toegepast. Tegelijkertijd valt op dat in deze delegatiebepaling er één specifiek alternatief wordt opgenomen voor een volledig proces-verbaal, namelijk een opname met een verkort proces-verbaal. Uit de pilot in het kader van de Innovatiewet Strafvordering is gebleken dat aan deze werkwijze aanmerkelijke nadelen kleven en niet of nauwelijks voordelen.<sup>32</sup> De ervaringen van het openbaar ministerie met deze werkwijze tijdens de pilot waren negatief. Nog afgezien van alle logistieke, technische en juridische problemen die tijdens de pilot naar voren kwamen, heeft de pilotwerkwijze ook niet de beoogde tijdswinst opgeleverd, zelfs niet aan de zijde van de opsporingsdiensten.

De logistieke, technische en juridische problemen betreffen onder meer problemen met de overdracht van grote bestanden van de ene ketenorganisatie naar de andere, de enorme opslagcapaciteit die nodig is voor de bestanden van de opnames, en de beperkte beschikbaarheid van apparatuur om de beelden te bekijken. Het blurren van de beelden, wat noodzakelijk kan zijn in het licht van de privacywetgeving, stuitte op technische problemen en riep ook juridische vragen op, zoals wie er wel en niet geblurd moeten worden. De omstander die op de bewakingsbeelden te zien is, kan immers relevant zijn voor het onderzoek. Ook de verstrekking van de beelden aan anderen dan de procespartijen, zoals het slachtoffer of andere onderdelen van de politie, zoals het Team criminele inlichtingen (TCI), zorgde voor problemen.

---

<sup>32</sup> Zie B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, S. Stone, T. van der Vorst, *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, WODC 2024.

Wat betreft de tijdsbesparing bleek het achteraf opstellen van een samenvatting van een verhoor door de verbalisanten veel moeilijker en arbeidsintensiever dan op voorhand werd verwacht. Ook voor het openbaar ministerie, de rechtspraak en de advocatuur was sprake van een forse lastenverzwaring. Het bekijken van de beelden en afluisteren van geluidsopnames kost aanzienlijk meer tijd dan het lezen van een proces-verbaal. Dit werkt belemmerend bij de behandeling van de strafzaak en de voorbereiding daarvan. Tijdens de voorgeleiding of het onderzoek ter terechtzitting kan bijvoorbeeld niet snel een relevante passage uit het verhoor worden opgezocht en worden voorgehouden aan de verdachte. Het College is daarom zeer terughoudend met betrekking tot de voorgestelde delegatiebepaling, waarin een opname en een verkort proces-verbaal (in ieder geval in potentie) nog steeds als een volwaardig alternatief voor het opmaken van een proces-verbaal wordt gepresenteerd. Het College zal de verdere ontwikkelingen daarom nauwlettend volgen.

Volledigheidshalve merkt het College nog op dat in de memorie van toelichting staat dat alleen op basis van algemene aanwijzingen van het College kan worden afgeweken van de verbaliseringsplicht, zoals verankerd in artikel 2.1.10 nSv. In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet wordt evenwel benadrukt dat dat het opmaken van proces-verbaal onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen achterwege kan worden gelaten. De verantwoordelijkheid ligt steeds bij de officier van justitie. Het College adviseert de minister om de memorie van toelichting bij de tweede aanvullingswet dienovereenkomstig aan te vullen.

## **5.2 Geluids- of beeldopname als bewijsmiddel**

In artikel 4.3.8, onder e, nSv was al opgenomen dat een geluids- of beeldopname wordt erkend als wettig bewijsmiddel. Deze bepaling wordt niet gewijzigd in de tweede aanvullingswet. Uit de evaluatie van de pilot in het kader van de Innovatiewet Strafvordering kwam naar voren gekomen dat de erkenning van de opname als zelfstandig bewijsmiddel praktisch gezien weinig toegevoegde waarde heeft, omdat de rechter in de meeste gevallen de beschrijving van de inhoud van de geluids- of beeldopname in het proces-verbaal door de opsporingsambtenaar voor het bewijs gebruikt in plaats van (de eigen waarneming van de rechter van) de opname. Wat betreft het College volgt uit de erkenning van een geluids- of beeldopname als wettig bewijsmiddel niet dat in de toekomst elke geluids- of beeldopname die tijdens het opsporingsonderzoek wordt verzameld of door opsporingsambtenaren wordt gemaakt bij de processtukken moet worden gevoegd. Onderschreven wordt dus de overweging van de minister in de memorie van toelichting: "Dat een opname een zelfstandig bewijsmiddel is betekent overigens geenszins dat opnamen standaard aan het procesdossier hoeven te worden toegevoegd."

Er zijn wel gevallen denkbaar waarin het redelijkerwijs van belang kan zijn voor het nemen van beslissingen door een rechter dat een geluids- of beeldopname als processtuk bij het dossier wordt gevoegd. Dat geldt met name voor de gevallen waarin de gebeurtenis die is te horen of te zien wordt betwist, of als daarop de strafbare gedraging goed is te horen of te zien. Wordt de opname als processtuk gevoegd, dan heeft dat wel als consequentie dat er in beginsel een kopie van de opname moet worden verstrekt aan de verdediging en aan het slachtoffer (als die daarom verzoekt). Een geluids- of beeldopname kan echter een grotere inbreuk maken op de privacy van de personen die daarop zijn te zien of te horen dan een proces-verbaal, zoals omstanders of betrokken opsporingsambtenaren. Het is te verwachten dat daarom in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vaker moet worden afgezien van de verstrekking van een kopie van de geluids- of beeldopname aan de verdachte of het slachtoffer, of zelfs van de kennisname ervan door het slachtoffer.

## 6 Verdere verwerking van biometrische gegevens en identiteitsvaststelling door boa's

### 6.1 Het belang van nauwkeurige identiteitsvaststelling

De tweede aanvullingswet brengt wijzigingen aan in de regeling van artikel 1.4.8 (identiteitsvaststelling bij een verhoor) en artikel 2.6.9 (vingerafdrukken en gezichtsopnamen ter identiteitsvaststelling). Het College stelt voorop dat voor een effectieve strafrechtspleging van essentieel belang is dat de identiteit van verdachten op een betrouwbare manier wordt vastgesteld. Een zorgvuldige vaststelling en verificatie van de identiteit is een fundamentele eis en een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van strafrechtelijk optreden, van de staandehouding van verdachten tot de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen. Fouten bij de identiteitsvaststelling kunnen ertoe leiden dat iemand ten onrechte niet wordt vervolgd, dat de verkeerde persoon wordt vervolgd of dat een straf niet ten uitvoer kan worden gelegd. Fouten kunnen er ook toe leiden dat een verklaring omtrent het gedrag (VOG) ten onrechte wordt verleend of geweigerd.<sup>33</sup> Het belang van een betrouwbare identiteitsvaststelling heeft ten grondslag gelegen aan de totstandkoming van onder andere het huidige artikel 55c Sv en de opvolger daarvan in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (artikel 2.6.9). Uitgangspunt van de regeling is dat de identiteit het meest betrouwbaar kan worden vastgesteld en geverifieerd aan de hand van vingerafdrukken.

### 6.2 Identiteitsvaststelling door boa's

Anders dan onder het huidige recht, verplicht het voorgestelde artikel 1.4.8 nSv dat buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) die een verdachte verhoren bij twijfels over de identiteit van de verdachte vingerafdrukken van hem afnemen (mits de vingerafdrukken van de betreffende gedachte al eerder zijn verzameld). Daarnaast volgt uit artikel 2.6.9 nSv dat ook een boa, die een verdachte aanhoudt of verhoort voor een strafbaar feit waarop meer dan vier jaar gevangenisstraf is gesteld (of een in artikel 2.1.8 nSv daaraan gelijkgesteld feit) ten behoeve van de vaststelling van de identiteit gezichtsopnamen en vingerafdrukken neemt. Voorgesteld wordt om deze verplichting voor boa's alleen te laten gelden voor zover zij daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Het College herkent het in de memorie van toelichting verwoorde standpunt van de boa-werkgevers dat het verplicht moeten nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen van de verdachte, voor hen bewerkelijk is en niet onmiddellijk

---

<sup>33</sup> Zie onder meer de brief van de minister van 28 mei 2025 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer.

veel voordelen zal opleveren. Veel van die organisaties hebben primair een andere taakstelling dan opsporing (zoals het vervoeren van reizigers). De situatie dat een boa vanuit die primaire taak een verdachte aanhoudt voor een strafbaar feit en daarna ook vingerafdrukken moet afnemen, zal in die setting vaak tot spanningen kunnen leiden en mogelijk tot escalatie. Dit wordt ook beschreven in de memorie van toelichting. Deze bezwaren gelden niet voor alle boa-werkgevers. Er zijn immers ook boa's werkzaam bij de politie, de FIOD, de KMar of de Douane, die uit dien hoofde een wezenlijke rol in de opsporing hebben. Het voordeel van de uitbreiding van de verplichtingen tot afname van vingerafdrukken en gezichtsopnamen naar daartoe aangewezen boa's is wat betreft het College evident: het verhoogt de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling. Daarnaast is een belangrijk voordeel dat in veel minder gevallen de politie bijstand zal moeten verlenen als het een boa niet lukt om op een andere manier de identiteit vast te stellen.

Het College kan zich vinden in de door de minister gekozen oplossing waarin bij algemene maatregel van bestuur stapsgewijs (categoriaal) boa's worden aangewezen voor wie de verplichting gaat gelden vingerafdrukken en gezichtsopnamen te nemen. Zo wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren van de boa-organisaties, maar worden er tegelijkertijd belangrijke stappen gezet in het verhogen van de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling. Volledigheidshalve, wellicht ten overvloede, benadrukt het College dat bij de categoriale aanwijzing van boa's de samenhang met de boa-stelselwijziging die in 2028 afgerond zal worden, in het oog moet worden gehouden.<sup>34</sup>

### **6.3 Verdere verwerking van biometrische gegevens**

In artikel 2.6.9 worden daarnaast wijzigingen doorgevoerd die worden ingegeven door de jurisprudentie van het HvJ EU over het verzamelen, opslaan en verder verwerken van biometrische gegevens.<sup>35</sup> In de voorgestelde regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen het afnemen van vingerafdrukken en het maken van gezichtsopnamen ter vaststelling van de identiteit van de verdachte enerzijds en het opslaan van deze biometrische gegevens ten behoeve van het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten anderzijds.

Wat betreft de identiteitsvaststelling verandert de regeling die nu reeds in artikel 2.6.9, tweede en derde lid, nSv is vastgelegd niet. Bij een verdenking van een – in de nieuwe terminologie – vierjaarsfeit moet de opsporingsambtenaar

---

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2025/26*, 36 395, nr. 22 (brief van de minister van 2 oktober 2025).

<sup>35</sup> Onder meer HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, EU:C:2023:49, r.o. 126 (Ministerstvo na vatreshnite raboti I) en HvJ EU 20 november 2025, C-57/23, ECLI:EU:C:2025:905, r.o. 82 (JH tegen Policejní prezidium).

vingerafdrukken gezichtsopnamen en vingerafdrukken nemen. Bij de minder ernstige strafbare feiten kan de (hulp)officier van justitie hiertoe bevelen als er twijfels zijn over de identiteit van de verdachte. Met deze regeling wordt de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling door middel van het nemen vingerafdrukken en gezichtsfoto's als eminent belang voor de strafrechtsketen gewaarborgd.

De regeling voor het verder verwerken (bewaren) van deze gegevens ten behoeve van het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van (verdachten van) strafbare feiten en de identificatie van overleden personen is wel aangepast. Nieuw is dat daarbij (afhankelijk van de ernst van het feit in meer of mindere mate) een individuele beoordeling wordt voorgeschreven.

In het licht van de uitspraken van het HvJ EU lijkt het noodzakelijk dat er enkele wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en de regeling in de eerste vaststellingswet worden aangebracht. Uit die rechtspraak komt nadrukkelijk naar voren dat het verzamelen, opslaan en verder verwerken van biometrische gegevens moet voldoen aan het vereiste van strikte noodzakelijkheid, zoals neergelegd in de artikel 10 Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (EU 2016/680).

In de beoordeling of voldaan is aan het vereiste van strikte noodzakelijkheid acht het HvJ EU een aantal factoren relevant. Het gaat dan met name om de aard en ernst van het strafbare feit, de bijzondere omstandigheden van het strafbare feit, het mogelijke verband van het strafbare feit met andere lopende procedures en de antecedenten of het profiel van de betrokkene.<sup>36</sup>

In de voorgestelde regeling van artikel 2.6.9 is een aantal van die factoren te herkennen, waarbij de ernst van het strafbare feit in abstracto als onderscheidend criterium wordt gehanteerd voor zowel het afnemen van vingerafdrukken en het maken van gezichtsopnamen ter identificatie als voor het verder verwerken (bewaren) van deze gegevens in de 'opsporingsdatabank'. Bij vierjaarsfeiten wordt die afname dwingend voorgeschreven, bij lichtere strafbare feiten mogen pas gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden genomen als er twijfel bestaat over de identiteit. Dat onderscheid wordt ook gemaakt in de regeling voor het

---

<sup>36</sup> In HvJ EU 19 maart 2026, C-371/24, ECLI:EU:C:2026:219 (Comdribus) worden deze factoren genoemd in de context van de verzameling van gegevens (par. 34). In HvJ EU 20 november 2025, C-57/23, ECLI:EU:C:2025:905, (JH tegen Policejní prezidium), worden deze factoren genoemd bij de opslag van de betreffende gegevens (par. 107). In HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, EU:C:2023:49, r.o. 126 (Ministerstvo na vatreshnite raboti I) worden deze factoren genoemd bij het gebruik van deze gegevens in andere procedures (par. 132).

bewaren van gezichtsopnamen en vingerafdrukken ten behoeve van het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. Bovendien dient daarbij expliciet rekening te moeten worden gehouden met de aard en de ernst van het strafbare feit of de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Deze factoren kunnen reden zijn om bij een verdenking van een vierjaarsfeit de gezichtsopnamen en vingerafdrukken, in afwijking van de hoofdregel, toch niet in die databank op te nemen of om dat bij de verdenking van een ander strafbaar feit dat juist wel te doen. Als extra waarborg wordt voorgeschreven dat de officier van justitie of de hulpofficier van justitie in dat geval het bevel geeft tot het bewaren van de gegevens. Ten behoeve van een consequente uitvoering van deze nieuwe regeling moet een nadere invulling worden gegeven aan de wettelijke factoren die bij de individuele beoordeling dienen te worden betrokken. Het College verzoekt de minister om in de memorie van toelichting handvatten te bieden voor deze uitwerking. Het geven van voorbeelden kan daarbij dienstig zijn.

Op basis van de tekst van de wet en de memorie van toelichting is het niet duidelijk wie de beslissing als bedoeld in het zevende lid moet nemen, te weten de beslissing dat het niet noodzakelijk is dat de gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden bewaard. Voor wat betreft het achtste lid wordt in de memorie van toelichting de hulpofficier van justitie of officier van justitie aangewezen, maar bij het zevende lid ontbreekt een toelichting op dit punt. Het College verzoekt de minister om de normadressaat van lid zeven aan te wijzen.

Verder verzoekt het College de minister om toe te lichten op welk moment de beslissing om gezichtsopnamen en vingerafdrukken vanwege de geconstateerde (ontbrekende) noodzaak wel of juist niet te bewaren moet worden genomen. Indien van een opsporingsambtenaar of officier van justitie wordt verwacht dat hij meer informatie gebruikt dan er beschikbaar is kort na de aanhouding of bij het eerste verhoor zonder aanhouding, moet de beslissing tot het opslaan in de 'opsporingsdatabank' op een later moment worden genomen. Uitstel van de bewaarbeslissing leidt echter wel tot aanvullende uitvoeringsvragen, bijvoorbeeld over de inrichting van een rappelsysteem en over de extra tijd die een beoordeling op een later moment vergt. Het College pleit er daarom voor dat de beslissing over het bewaren mag worden genomen op het moment dat de gezichtsopnamen en vingerafdrukken ter identiteitsvaststelling worden genomen. Het College verzoekt de minister in de memorie van toelichting nader in te gaan op het tijdstip waarop de beoordeling van de noodzaak van de bewaring van gezichtsopnamen en vingerafdrukken moet worden uitgevoerd.

Daarnaast adviseert het College de minister om, zeker nu de voorgestelde regeling een duidelijke beoordelingsmarge bevat, in het wetsvoorstel ook de

motiveringsplicht te betrekken die nadrukkelijk aan de orde komt in het recente Comdribus-arrest.<sup>37</sup> Die motivering kan volgens het HvJ EU beknopt zijn, mits zij voldoende duidelijk is om de betrokkene in staat te stellen zijn recht van beroep uit te oefenen. Het College adviseert de minister daarom de rechtsoverwegingen van het HvJ EU in het Comdribus-arrest te betrekken bij het de verdere uitwerking van de wettelijke regeling.

Tot slot merkt het College nog het volgende op. In artikel 2.6.9, vijfde lid, wordt bepaald dat indien de verdachte zich verzet, de vingerafdrukken of gezichtsopnamen van de verdachte op andere wijze kunnen worden verkregen. Het College adviseert om in de tekst van de bepaling ook op te nemen dat een alternatieve wijze van afname kan worden toegepast als van de verdachte geen vingerafdrukken of gezichtsopnamen kunnen worden afgenomen vanwege fysieke beperkingen (bijvoorbeeld een spasme).

---

<sup>37</sup> HvJ EU 19 maart 2026, C-371/24, ECLI:EU:C:2026:219.

## 7 Toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk

Aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.8.16 en 2.8.20 zijn evaluatie-onderzoeken naar de toepassing van de hackbevoegdheid die in opdracht van het WODC zijn uitgevoerd en het toezichtsrapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de uitvoering van de bevoegdheid tot het binnendringen in een geautomatiseerd werk.<sup>38</sup>

Het College is verheugd dat met dit wetsvoorstel een aantal voor de praktijk van de opsporing belangrijke verbeteringen worden aangebracht in de regeling. Als eerste is het een welkome verduidelijking dat in de memorie van toelichting bij het aangepaste artikel 2.8.16 staat dat de bevoegdheid tot het ontoegankelijk maken van gegevens niet beperkt is tot opgeslagen gegevens, maar ook kan zien op zogeheten 'stromende illegale gegevens' die worden verwerkt op het geautomatiseerde werk waartoe toegang is verkregen. Als tweede worden de verbeteringen in het eerste lid aanhef en onder b van artikel 2.8.16 onderschreven. Daarin staat dat het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd kan plaatsvinden met het oog op het vastleggen van communicatie die plaatsvindt door middel van een aanbieder van een communicatiedienst (artikel 2.8.13) of het vastleggen van vertrouwelijke communicatie (artikel 2.8.15). Voor het vastleggen van deze communicatie moet een apart bevel worden gegeven. Verduidelijkt wordt dat de eisen die op grond van deze bepalingen worden gesteld aan het technisch hulpmiddel dat wordt gebruikt voor het vastleggen van deze (vertrouwelijke) communicatie niet van toepassing hoeven te zijn als deze bevoegdheden wordt toegepast in combinatie met artikel 2.8.16. Dat is in lijn met het huidige recht, en het is van belang dat op deze wijze er in de opsporingspraktijk geen misverstanden kunnen bestaan over de eisen aan de technische hulpmiddelen. Als derde wordt ingestemd met de bepaling over de betreding van de besloten plaats of woning (artikel 2.8.16, vierde lid), de bepaling over het aanvangsmoment voor de bevoegdheidsuitoefening (artikel 2.8.16, zesde lid) en de bepaling over het verwijderen van het technisch hulpmiddel (artikel 2.8.16, zevende lid). Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de uitvoeringsproblemen in de praktijk.

---

<sup>38</sup> A. van Uden en C.A.J. van den Eeden, *De hackbevoegdheid in de praktijk. Een empirisch onderzoek naar de uitvoering van de hackbevoegdheid*, WODC 2022, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Onderzoek in een geautomatiseerd werk*, 2022, J. van Berkel, A. van Uden en J.H. Goes, *De hackbevoegdheid in het buitenland*, WODC 2023 en A. van Uden, N. Nijhuis en M. van der Meer, *Evaluatie Wet Computercriminaliteit III. Een empirisch onderzoek naar de toepassing in de praktijk*, WODC 2025.

Het College heeft nog een kleine opmerking over de delegatiebepaling in artikel 2.8.16, achtste lid, aanhef en onder b. Daar staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over “de geautomatiseerde wijze van vastlegging van de uitvoering van het bevel.” Deze formulering wijkt af van het huidige artikel 126nba, achtste lid, onder b Sv, waarin staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent ‘de geautomatiseerde vastlegging *van gegevens* over de uitvoering van het bevel’ (cursivering toegevoegd). Het weglaten van de woorden ‘van gegevens’ is wellicht een subtiel verschil, maar vastlegging van de uitvoering van het bevel is iets anders dan vastlegging van gegevens over de uitvoering van het bevel. Uit de memorie van toelichting bij artikel 126nba Sv volgt dat deze bepaling een wettelijke grondslag biedt voor het nader bij algemene maatregel van bestuur regelen van eisen aan de geautomatiseerde vastlegging (logging) van de onderzoekshandelingen die worden verricht. Deze logging maakt het mogelijk om achteraf controle uit te oefenen op de integriteit van de onderzoekshandelingen en van de informatie die naar aanleiding van het bevel van de officier van justitie is vastgelegd.<sup>39</sup> Als het de intentie van de minister is om de huidige bepaling ongewijzigd over te zetten, dan dient artikel 2.8.16, achtste lid, onder b, te worden aangepast. Als bedoeld is de delegatiebepaling te wijzigen, verdient het aanbeveling deze wijziging kort toe te lichten.

Ten slotte spreekt het College zijn waardering uit voor het laten vervallen van de uitzonderingspositie die artikel 2.8.16 inneemt in artikel 2.8.20. Daardoor wordt mogelijk dat, net zoals bij de andere heimelijke bevoegdheden het geval is, de bevoegdheid tot het binnendringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk straks ook kan worden uitgeoefend door een buitenlandse opsporingsambtenaar. Daarmee wordt dit knelpunt in de opsporingspraktijk opgelost.

---

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 372, nr. 3, p. 39 en 105.

## 8 Overig

### 8.1 Hulpofficier

Met de wijziging van artikel 2.7.26 wordt geregeld dat ook de hulpofficier van justitie beslissingen over in beslag genomen voorwerpen mag nemen. Deze regeling is onderdeel van de (Verleningswet) Innovatiewet Strafvordering en staat nu al in artikel 570 Sv. Het valt het College op dat in vergelijking met de huidige formulering in de voorgestelde wettekst is weggelaten dat de bevoegdheden alleen mogen worden uitgeoefend door 'de *daartoe aangewezen* hulpofficier van justitie' (cursivering toegevoegd). In de memorie van toelichting wordt niet uitgelegd waarom de minister deze keuze maakt. Dit valt des te meer op, omdat in de memorie van toelichting bij de Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering nog wordt overwogen: "Tegen de achtergrond van de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie worden deze mogelijkheden voor de hulpofficier van justitie in de Innovatiewet gecontinueerd tot aan inwerkingtreding van het nieuwe wetboek en ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan de (daartoe aangewezen) hulpofficier van justitie toegekend."<sup>40</sup>

Het College verzoekt de minister om in artikel 2.7.26 op te nemen dat alleen de daartoe aangewezen hulpofficier van justitie bevoegd is beslissingen te nemen over de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen. Het College acht het van belang dat de hulpofficier van justitie beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden, en de voorwaarde dat de hulpofficier van justitie aangewezen moet zijn is een waarborg dat deze kennis aanwezig is.

### 8.2 Lichtingsbevoegdheid

Op grond van artikel 2.5.25a kan de officier van justitie of de hulpofficier van justitie, indien dit noodzakelijk is ten behoeve van het opsporingsonderzoek, bevelen dat de verdachte vanuit de inrichting waarin hij de voorlopige hechtenis ondergaat voor een korte periode wordt overgebracht naar een andere plaats. Dit wordt wel het lichten van een verdachte genoemd. In de praktijk wordt sinds de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) gesproken van een verzoek tot het lichten van een verdachte. De officier van justitie is immers niet belast met de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, en heeft ook niet op andere wijze het gezag over de directeur van de penitentiaire inrichting. Het College verzoekt de minister te verduidelijken waarom in artikel 2.2.25a toch wordt gesproken van een 'bevel'.

Het College constateert dat in het wetsvoorstel de lichtingsbevoegdheid zowel aan de officier van justitie als aan de hulpofficier is toebedeeld. Dit brengt echter

---

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 36 784, nr. 3, p. 21-22.

risico's met zich mee. Bepaalde onderzoeksstrategieën zouden doorkruist kunnen worden door een lichter van de verdachte op bevel van de hulpofficier. Dit kan voorkomen worden door de bevoegdheid enkel bij de officier van justitie te beleggen. In de huidige praktijk wordt alleen door het openbaar ministerie het verzoek tot lichten gedaan. Deze praktijk voldoet en het verdient wat betreft het College aanbeveling om dit voort te zetten. Een alternatief zou kunnen zijn dat de hulpofficier alleen een 'bevel' tot lichter kan geven na voorafgaande toestemming van de officier van justitie (vergelijkbaar met artikel 2.3.10, derde lid, nSv).

### **8.3 Motivering adolescentenrecht**

Met de toevoeging van een vijfde lid aan artikel 6.1.28 wordt de rechter verplicht om de redenen te geven voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht bij verdachten in de leeftijd van achttien tot en met tweeëntwintig jaar. Op zichzelf volgt uit artikel 77c Sr i.c.m. artikel 4.3.22, tweede lid en 4.3.25, tweede lid nSv al impliciet dat de rechter zijn beslissingen moet motiveren, en uit een WODC-onderzoek uit 2024 blijkt dat de rechter dit in de praktijk inzake de toepassing van het adolescentenstrafrecht ook doet.<sup>41</sup> Niettemin acht de minister het wenselijk deze motiveringsplicht expliciet in de wet op te nemen voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld.

Het College vindt het ook wenselijk dat de rechter motiveert waarom toepassing wordt gegeven aan het adolescentenstrafrecht. Ook de officier van justitie dient de vordering tot toepassing van het adolescentenstrafrecht te motiveren. Een expliciete motiveringsplicht voor de rechter acht het College niet zonder meer noodzakelijk gezien de impliciete motiveringsplicht en de motiveringen die in de praktijk reeds worden gegeven. Acht de minister deze explicitering niettemin wel wenselijk, dan verzoekt het College de nieuwe motiveringsplicht van toepassing te verklaren op alle strafbare feiten waarbij het adolescentenrecht wordt toegepast. De keuze om alleen een expliciete motiveringsplicht op te nemen bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld, kan ertoe leiden dat de criteria voor toepassing van het adolescentenrecht als 'de persoonlijkheid van de dader' en 'de omstandigheden waaronder het feit is begaan' op verschillende wijze kunnen worden uitgelegd en toegepast afhankelijk van de ernst van het feit. Dat zou wat betreft het College onwenselijk zijn.

---

<sup>41</sup> L.J.C. Prop, K. Zeijlmans en A.M. van der Laan, De toepassing van het adolescentenstrafrecht bij 16- tot 23-jarigen, Den Haag: WODC, 2024

## 9 Uitvoeringsconsequenties

### 9.1 Uitvoeringsconsequenties per onderwerp

Het College geeft als afsluiting van dit advies per onderwerp een inschatting van de uitvoeringsconsequenties die de voorgestelde wettelijke regelingen zullen hebben voor het openbaar ministerie. Het betreft een inschatting op hoofdlijnen. Nadere gespecificeerde inschattingen zullen plaatsvinden nadat de tweede aanvullingswet is aangenomen. Daarvan wordt verslag uitgebracht aan de werkgroep uitvoeringsconsequenties. In het algemeen is de verwachting dat het overgrote deel van de voorgestelde wijzigingen in de tweede aanvullingswet niet tot noemenswaardige structurele meerkosten voor het openbaar ministerie zullen leiden. Op enkele specifieke onderdelen is wel voorzienbaar dat de voorgestelde wijzigingen tot een grotere werklast bij het openbaar ministerie gaan leiden. Deze consequenties worden in het navolgende op hoofdlijnen uitgewerkt.

### 9.2 Het functioneel verschoningsrecht

De werkwijze met betrekking tot voorselectie brengt een werklastverzwaring met zich mee voor het openbaar ministerie. Een deel van het huidige filteringsproces, dat thans (als geheel) bij de rechter-commissaris is belegd, komt in de toekomst (weer) bij het openbaar ministerie te liggen. Daar staat tegenover dat een deel van de huidige werklast komt te vervallen. In de huidige praktijk van de filtering door de rechter-commissaris, dient immers door de officier van justitie een vordering als bedoeld in artikel 181 Sv te worden opgesteld. De met deze vorderingen gemoeide werklast komt te vervallen, nu het openbaar ministerie in de toekomst minder vaak de rechter-commissaris hoeft in te schakelen. Niettemin verwacht het College dat de netto werklastverandering een verzwaring zal zijn voor het openbaar ministerie. Om de omvang van die werklastverzwaring exact te duiden, is nader onderzoek in samenwerking met de opsporingsdiensten noodzakelijk. De voorselectie onder leiding van de officier van justitie zal immers worden uitgevoerd door daarvoor aangestelde functionarissen bij de opsporingsdiensten. De hiervoor benodigde (ketenbrede) werkprocessen moeten op het moment van het opstellen van dit advies nog worden uitgewerkt.

Verder is van belang dat de tweede aanvullingswet mede tot doel heeft het aantal raadkamerprocedures (en daarmee samenhangend ook de cassatieprocedures) over het verschoningsrecht te verminderen. Hiertoe zijn de beklaggronden aangescherpt. Dat hoeft er evenwel niet toe te leiden dat minder klaagschriften worden ingediend. Ook als klaagschriften niet-ontvankelijk of ongegrond worden verklaard, leidt dat tot werklast voor het openbaar ministerie (standpunt opstellen, administratieve handelingen, bijwonen zitting). Het is daarom ongewis in hoeverre de aanscherping van de gronden tot een werklastvermindering leidt.

### **9.3 De codificatie van Prokuratuur en Landeck**

Het College verwacht een werklastverzwaring voor het openbaar ministerie als gevolg van de manier waarop de arresten van het Europese Hof van Justitie in de zaken Prokuratuur en Landeck in de tweede aanvullingswet worden verwerkt. Deze werklastverzwaring hangt samen met het feit dat de voorgestelde regeling op verschillende onderdelen verder gaat dan waartoe de op dit moment geldende rechtspraak noopt. Daarover zijn in het vorenstaande opmerkingen gemaakt.

Dit geldt voor bevelen ter verkrijging van IP-adressen (ter identificatie van de gebruiker), bevelen ter verkrijging van andere gegevens dan verkeers- en locatiegegevens en voor bevestigingsbevelen, allen gericht tot aanbieders van een communicatiedienst. Voor al deze categorieën vereist de voorgestelde regeling in meer situaties een machtiging van de rechter-commissaris, dan in de op dit moment geldende rechtspraak vereist lijkt te zijn. Dit levert telkens meerwerk op voor het openbaar ministerie. In het bijzonder voor bevelen ter verkrijging van IP-adressen (ter identificatie van de gebruiker) acht het College de omvang van dit meerwerk substantieel. Deze wijziging zal naar verwachting resulteren in een significant aantal machtigingsverzoeken aan de rechter-commissaris op jaarbasis.

De voorziene werklastverzwaring hangt verder samen met de introductie van het vereiste van een machtiging van de rechter-commissaris voor het bevel tot gegevensverstrekking aan de Passagiersinformatie-eenheid van de Koninklijke Marechaussee. Dergelijke bevelen zijn veelvoorkomend. Het gaat om duizenden bevelen op jaarbasis. Het vorderen van een machtiging van de rechter-commissaris levert voor al deze bevelen administratief meerwerk op voor het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie onderzoekt hoe deze werklast zich verhoudt tot de huidige inzet van een onafhankelijk officier van justitie.

### **9.4 Enkele onderdelen met betrekking tot het slachtoffer**

Het College verwacht uitvoeringsgevolgen voor het openbaar ministerie door de mogelijkheid van zelfstandig hoger beroep door de benadeelde partij. De impact volgt uit het bepaalde in de artikelen 5.4.36a, 5.4.36b en 5.4.36d. Als een benadeelde partij een zelfstandig hoger beroep instelt, is het openbaar ministerie verantwoordelijk voor de oproeping van verdachte en benadeelde partij. Ook moet de oproeping aan de verdachte worden betekend door het openbaar ministerie. De administratie van het openbaar ministerie zal ook een eventuele tolk moeten oproepen. Verder volgt uit art. 5.4.36d, vierde lid, dat het openbaar ministerie het vonnis ter kennis brengt van de verdachte. Dit leidt eveneens tot extra administratieve handelingen. De omvang hiervan is afhankelijk van het aantal zaken waarin zelfstandig hoger beroep wordt ingesteld. Dit aantal kan op dit moment niet goed worden ingeschat.

Naast deze structurele impact op de tijdsinvestering van de administratie, leidt dit onderdeel ook tot incidentele uitvoeringsgevolgen. Het voorstel leidt voor het openbaar ministerie tot een nieuwe zaakstroom, die (eenmalig) verwerkt moet worden in de werkprocessen en in de IV-systemen. Er zal een nieuw werkproces ingericht moeten worden en de IV-systemen moeten aangepast worden. Hier zijn incidenteel extra kosten en extra capaciteitsinzet mee gemoeid. De meerkosten zullen op een later moment ter kennis van uw departement worden gebracht.

Het College verwacht een substantiële werklastverzwaring bij de mogelijkheid om een financiële uitkering te ontvangen als gevolg van door het openbaar ministerie niet nageleefde verplichtingen. Daarnaast leidt dit voorstel naar verwachting ook tot grote financiële gevolgen voor het openbaar ministerie vanwege de hoogte van de financiële uitkering die, zoals uit de memorie van toelichting volgt, circa € 100 per geval van niet-naleving bedraagt. Het College wijst erop dat de kosten voor de verwerking van verzoeken, de uitvoering van controles en de eventuele juridische procedures in de praktijk vele malen hoger zullen zijn dan de voorgestelde uitkering van € 100. Er moeten immers aanzienlijke middelen en capaciteit worden vrijgemaakt, wat ten koste zal gaan van werk aan de kerntaken van het openbaar ministerie. Voor het openbaar ministerie leidt de mogelijkheid van een financiële uitkering tot het inrichten van een volledig nieuw werkproces. Waar dit werkproces binnen de organisatie belegd wordt en wie hierbij betrokken zijn is nog niet duidelijk en wordt momenteel intern nader onderzocht. Het aantal verplichtingen waarvoor uitkeringen kunnen worden verstrekt is afhankelijk van een nog nader op te stellen algemene maatregel van bestuur, zoals volgt uit artikel 6.7.4. Pas nadat vaststaat welke niet nageleefde verplichtingen in aanmerking komen voor een uitkering en de daarmee samenhangende forfaitaire bedragen, kan nader onderzoek worden verricht naar de mogelijke aantallen en daarmee gepaard gaande uitvoeringsgevolgen voor het openbaar ministerie.

Het College verwacht de meeste uitvoeringsgevolgen van het uitgangspunt dat het onderzoek op de terechtzitting wordt geschorst indien het slachtoffer of de spreekgerechtigde, ondanks de geuite wens om aanwezig te zijn, niet op de terechtzitting is verschenen. Uit de memorie van toelichting zou afgeleid kunnen worden dat aanhouding van de zaak, bij afwezigheid van het slachtoffer, nu al staande praktijk is. Het openbaar ministerie ziet dit anders. Een slachtoffer kan zelf bepalen al dan niet aanwezig te zijn op zitting; een keuze die veelal pas kort voor de zitting definitief wordt gemaakt. De rechtbank gaat in de huidige praktijk na of er een uitnodigingsbrief is uitgegaan, maar besluit niet standaard tot schorsing indien het uitgenodigde slachtoffer niet is verschenen. Afgezien van de high impactzaken, waarin slachtoffers over het algemeen wel aanwezig zijn, zijn zij dat in veel andere zaken nu niet, terwijl zij wel een oproep hebben gekregen. In de nieuwe situatie zal het feit dat een slachtoffer afwezig is na een geldige oproep, in principe steeds tot een schorsing moeten leiden. Hierbij moet tevens in

overweging worden genomen dat bij zittingen met meerdere slachtoffers, en hun advocaten, het niet alleen lastiger wordt om opnieuw een zitting in te plannen, maar ook dat het niet verschijnen van één van de slachtoffers betekent dat de zitting voor alle deelnemers opnieuw ingepland moet worden.

Het openbaar ministerie inventariseert en registreert niet hoe vaak een uitgenodigd slachtoffer wel of niet op zitting is verschenen. Het is daardoor niet mogelijk een goede inschatting te maken van het aantal extra schorsingen op jaarbasis. Om voorgaande reden is er ten behoeve van deze inschatting op hoofdlijnen gewerkt met aannames. In 2025 waren er in totaal 88.200 bij het openbaar ministerie ingeschreven zaken met een of meer slachtoffers. In 44% van die zaken is er sprake geweest van een dagvaarding (38.900 zaken). In het geval dat in 50% van deze zaken één van de slachtoffers in een zaak niet zou verschijnen, dan leidt dat in de nieuwe situatie tot jaarlijks (minimaal) 19.450 schorsingen van het onderzoek op zitting. Minimaal, omdat de mogelijkheid bestaat dat in dezelfde zaak op meerdere momenten een van de slachtoffers (die aanwezig wenst te zijn) ter zitting verhindert blijkt.

Bij schorsing moet de inhoudelijke voorbereiding van de zaak door de officier van justitie opnieuw plaatsvinden en moet rekening worden gehouden met verlies aan zittingstijd. Voor deze voorlopige berekening houdt het openbaar ministerie rekening met het eenvoudigste scenario waarin de genoemde 19.450 zaken, waarin een schorsing plaatsvindt, door een enkelvoudige kamer worden behandeld. In dat geval verwacht het openbaar ministerie op basis van bovenstaande aannames een werklasttoename die om jaarlijkse inzet van ongeveer 11 FTE officieren van justitie extra vraagt. In werkelijkheid zal de werklasttoename waarschijnlijk hoger zijn, omdat de voorbereidingstijd en zittingsduur van een zitting bij de meervoudige strafkamer een veel groter beslag op de werklast legt.

Als een zaak wordt geschorst, moet er ook een nieuwe zitting worden ingepland. Voor het openbaar ministerie betekent dit dat de administratie een nieuwe dagbepaling aan de verdachte moet toezenden, en opnieuw een zittingsbrief naar het slachtoffer, de spreekgerechtigde of benadeelde partij moet versturen. Het aanmaken van de brieven door de administratie duurt gemiddeld 10 minuten per brief per slachtoffer. Per zaak rekent het openbaar ministerie met 1,7 te versturen zittingsbrieven. Uitgaande van 19.450 zaken die na schorsing opnieuw moeten worden ingepland, zullen er 33.000 brieven opnieuw verstuurd moeten worden. Op basis van deze aannames verwacht het openbaar ministerie een werklasttoename die om jaarlijkse inzet van ongeveer 4 FTE administratief medewerkers extra vraagt.

Naast het aanmaken van nieuwe zittingsbrieven is ook aandacht nodig voor verdachten die in voorlopige hechtenis zitten. Zij zullen niet alleen opnieuw opgeroepen moeten worden, maar ook het vervoer naar zitting moet opnieuw geregeld worden. Het openbaar ministerie zal dus opnieuw transport van de verdachte moeten aanvragen. Ook deze handeling vereist administratieve inzet. In de zaken waarin (thans) een dagvaarding wordt uitgebracht, verblijft gemiddeld zo'n 16% van de verdachten in voorlopige hechtenis. Uitgaande van 19.450 zaken die opnieuw moeten worden behandeld op zitting, leidt dit tot 3112 verdachten die opnieuw moeten worden vervoerd naar zitting. Dit brengt een werklastverzwaring voor de administratie van het openbaar ministerie met zich.

### **9.5 Voorwaardelijk sepot**

Het voorgestelde artikel 3.4.1, derde lid, Sv stelt het vereiste van onherroepelijkheid van een strafbeschikking die voor het nieuwe strafbare feit is uitgevaardigd. Is deze strafbeschikking niet onherroepelijk, dan wordt de officier van justitie niet-ontvankelijk verklaard na het indienen van een procesinleiding voor het oude strafbare feit waarvoor voorwaardelijk van vervolging was afgezien en kan hij voor dat oude strafbare feit geen strafbeschikking uitvaardigen. Het College merkt op dat deze regeling extra alertheid van het openbaar ministerie vereist op de status van onherroepelijkheid van de opgelegde strafbeschikking, en van de volgorde van de afdoening van de feiten. Die alertheid kan ondersteund worden door in IV-systemen van het openbaar ministerie hiertoe een 'signaalfunctie' op te nemen. Dit vergt een incidentele aanpassing van IV-systemen van het openbaar ministerie.

Het College verwacht enige mate van structureel werklasteffect als gevolg van de aangepaste regeling. De exacte omvang van dit werklasteffect is op dit moment nog niet te kwantificeren. De onherroepelijkheid van een strafbeschikking is in de meeste gevallen afhankelijk van gebleken bekendheid van de bestrafte met de strafbeschikking en kent daardoor geen vaste termijn. Het kan lang duren voordat een strafbeschikking onherroepelijk wordt, ook als de verdachte niet in verzet gaat. Dit kan vertraging opleveren bij de afdoening van het oude strafbare feit waarvoor voorwaardelijk van vervolging was afgezien op het moment dat de onherroepelijkheid van een uitgevaardigde strafbeschikking dient te worden afgewacht. Deze vertraging kan ertoe leiden dat in een (veel) later stadium opnieuw een inhoudelijke beoordeling gemaakt moet worden, namelijk eerst ten tijde van het opleggen van de strafbeschikking en opnieuw op het moment dat deze strafbeschikking onherroepelijk is geworden. Ook zou het risico op vertraging voor officieren van justitie een reden kunnen zijn om vaker voor een gevoegde behandeling van het oude en het nieuwe strafbare feit door de rechter te kiezen. Een zaak voor de rechter brengen kost meer tijd en capaciteit van het openbaar ministerie dan het afdoen middels een strafbeschikking. Een alternatief is dat officieren van justitie er vaker voor gaan kiezen om het oude en het nieuwe

strafbare feit gezamenlijk te behandelen tijdens een OM-hoorgesprek. Op die manier kan worden verzekerd dat de strafbeschikking voor het nieuwe feit, behoudens verzet door de verdachte, veertien dagen later onherroepelijk is. Ook het organiseren van deze hoorgesprekken kost het openbaar ministerie tijd en capaciteit. Op deze manier kan de aanpassing in de regeling voorwaardelijk sepot leiden tot een lastenverzwaring voor het openbaar ministerie.

#### **9.6 Overige onderwerpen**

Het College verwacht voor wat betreft de overige onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn geregeld en in deze paragraaf niet nader zijn besproken, geen significante verandering in de werklasteffecten.