

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met grote belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid bij de eerste aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het verheugt ons dat verschillende fracties wederom steun uitspreken voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering en hun waardering uitspreken voor de wijze van totstandkoming van de voorstellen binnen het wetgevingsprogramma voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering, onder andere door een goede afstemming met de ketenpartners.

We zijn de rapporteurs Ellian en Mutluer en de fracties die inbreng hebben geleverd erkentelijk voor de gedegen voorbereiding van de schriftelijke behandeling van dit belangrijke wetsvoorstel in het wetgevingsprogramma; zij hebben zich evenals het geval was bij de eerste vaststellingswet laten ondersteunen door vier universiteiten die in samenwerking een inhoudelijke rapportage hebben opgesteld over de eerste aanvullingswet.

Het is ons een genoegen om in deze nota in te gaan op de in het verslag gemaakte opmerkingen en de daarin gestelde vragen te beantwoorden. Wij hopen daarmee een betekenisvolle bijdrage te hebben geleverd aan de voorbereiding van de mondelinge behandeling van deze eerste aanvullingswet.

Graag maken wij vooruitlopend op de beantwoording van de gestelde vragen enkele algemene opmerkingen. Het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering bestaat uit meerdere wetsvoorstellen. De twee vaststellingswetten met daarin de Boeken 1 tot en met 8 vormen de kern van het nieuwe wetboek. Deze twee wetten zijn in maart van dit jaar gepubliceerd in het Staatsblad nadat beide Kamers ze hebben aanvaard (Stb. 2026, nrs. 56 en 57). Deze eerste aanvullingswet bevat wijzigingen, verbeteringen en aanvullingen op deze vaststellingswetten. Binnen het wetgevingsprogramma volgen er nog een tweede aanvullingswet en een invoeringswet. De tweede aanvullingswet is in mei van dit jaar in formele consultatie gegeven. De invoeringswet is in ambtelijke voorbereiding.

In de opbouw van deze nota volgen wij het verslag, dat in het navolgende integraal en *cursief* is opgenomen. De vragen die daarin zijn gesteld zijn in deze nota voorzien van (opeenvolgende) nummers. In totaal zijn er 202 vragen gesteld. Direct onder een cursief opgenomen vraag wordt het antwoord op die vraag gegeven. Ook de antwoorden zijn genummerd, wat het mogelijk maakt om op een gemakkelijke manier naar elders in de nota gegeven antwoorden te verwijzen. Door deze aanpak kan onnodige herhaling worden voorkomen. Niettemin is sprake van een omvangrijke nota naar aanleiding van het verslag. Dit is het gevolg van onze wens om met een gedegen beantwoording volledig recht te doen aan de vragen die in het verslag zijn gesteld. Door deze opzet en toegevoegde nummering van vragen en antwoorden is de nota toegankelijk gehouden en kunnen de rapporteurs en de fracties die inbreng hebben geleverd, de antwoorden op hun vragen goed terugvinden.

Nota van wijziging

Een aantal vragen uit het verslag heeft aanleiding gegeven tot wijziging van het wetsvoorstel. Deze wijzigingen, die beperkt zijn qua omvang en inhoud, zijn opgenomen in de nota van wijziging. De nota van wijziging is gevoegd bij deze nota naar aanleiding van het verslag. De nota van wijziging bevat allereerst twee wijzigingen in verband met het onderwerp buitengerechtelijke afdoening (de artikelen 3.4.5 en 4.4.25; zie de antwoorden 13 en 101).

De wijzigingen in de artikelen 1.1.19 (zie antwoord 192) en 4.1.2, tweede lid, betreffen technische verbeteringen in het kader van het onderwerp procesafspraken.

In verband met het onderwerp verstrekken van niet-strafbare gegevens wordt een technische verbetering doorgevoerd in artikel 6.4.12, waardoor de leden van dat artikel beter op elkaar aansluiten (zie antwoord 188).

De invoeging van de wijziging van artikel 8.11a van de Wet dieren staat in relatie tot het onderwerp (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop (zie antwoord 136). Tot slot wordt artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht in de nota van wijziging geherformuleerd. Met deze louter technische wijziging

wordt een opmaakfout in het door de Tweede Kamer gepubliceerde wetsvoorstel rechtgezet. Mogelijke verwarring over de reikwijdte van de bepaling wordt daarmee voorkomen.

I. ALGEMEEN DEEL

De leden Ellian en Mutluer zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van de Wijziging van de eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen. Zij willen graag op deze plaats het consortium van universiteiten hartelijk danken voor de ondersteuning die het opnieuw aan de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft gegeven bij de behandeling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hechten grote waarde aan de modernisering van het Wetboek: een toegankelijk, systematisch en bij de tijd gebracht strafprocesrecht is van wezenlijk belang voor de rechtsstaat. Zij waarderen de zorgvuldige wijze waarop de ketenpartners bij de totstandkoming zijn betrokken en de omvang van het werk dat is verzet.

Tegelijkertijd constateren de leden van de D66-fractie dat deze aanvullingswet een bundeling van zeer uiteenlopende onderwerpen betreft, die onderling sterk verschillen in thematiek, omvang en gevolgen. Deze leden hechten eraan dat elk van deze onderwerpen de aandacht krijgt die het verdient en dat de samenhang met het gehele Wetboek steeds in het oog wordt gehouden. Het is fijn dat er nog ruimte komt voor raadpleging van experts, hoewel daarna ongetwijfeld nog nieuwe vragen zullen volgen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van een modern, werkbaar en toekomstbestendig strafprocesrecht. Daarbij is voor hen van groot belang dat het nieuwe Wetboek niet alleen juridisch klopt, maar ook in de praktijk bijdraagt aan een slagvaardige strafrechtketen, een stevige aanpak van criminaliteit, een sterke positie van slachtoffers en een doelmatige inzet van schaarse capaciteit. Zij hechten eraan de betrokken ambtenaren bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en alle betrokken medewerkers die werkzaam zijn bij organisaties uit de strafrechtketen te bedanken voor hun inzet die zij afgelopen jaren hebben getoond om nieuwe voorstellen uit te werken die een plek hebben gekregen in de eerste aanvullingswet. Deze leden stellen nog een aantal vragen en hebben nog enkele opmerkingen over de eerste aanvullingswet.

De leden van de PRO-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben bij meerdere van de onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden danken de regering hiervoor en spreken hun waardering uit voor het algehele proces, waarbij de organisaties uit de strafrechtketen al jaren zeer betrokken worden. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om vragen te stellen aan de regering over onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden merken op dat het gaat om een omvangrijk en technisch wetsvoorstel, waarbij meerdere inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht in het nieuwe Wetboek. Deze leden vinden het van belang dat de Kamer dit wetsvoorstel zorgvuldig kan behandelen.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de rapporteurs namens de commissie, mede op basis van de inbreng van vier universiteiten, een uitgebreide lijst met vragen aan de regering hebben voorgelegd. Deze leden sluiten zich aan bij het belang van een zorgvuldige beantwoording van deze vragen en zullen de antwoorden van de regering daarop met belangstelling lezen. Zij kijken daarnaast uit naar het verdere proces, waaronder het nog te organiseren college en het rondetafelgesprek over dit onderwerp.

De leden van de Groep Markuszower hebben met ernstige zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien dat met deze eerste aanvullingswet een groot aantal wijzigingen wordt aangebracht in het nieuwe

Wetboek van Strafvordering. Daarbij gaat het onder meer om procesafspraken, buitengerechtelijke afdoening, gegevensverwerking en nieuwe regelingen rond toezicht en voorwaarden.

De leden van de Groep Markuszower begrijpen dat politie, Openbaar Ministerie (hierna: OM) en rechtspraak al jarenlang kampen met hoge werkdruk, personeelstekorten en oplopende achterstanden. Deze leden hebben echter de indruk dat verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel vooral zijn ingegeven door de wens om het strafproces sneller, eenvoudiger en efficiënter te maken. Naar het oordeel van hen mag een tekort aan capaciteit echter nooit een reden zijn om fundamentele uitgangspunten van het strafrecht los te laten. Met alle respect voor de werkdruk van rechters; het strafrecht is er niet om de agenda's van rechtbanken overzichtelijk te houden, maar om criminelen op te sporen, slachtoffers recht te doen en de samenleving te beschermen.

De leden van de Groep Markuszower krijgen bij lezing van het wetsvoorstel regelmatig de indruk dat wordt gezocht naar manieren om zaken sneller af te handelen, terwijl minder aandacht lijkt uit te gaan naar de vraag hoe criminelen harder kunnen worden aangepakt en hoe slachtoffers beter kunnen worden ondersteund. Tegen die achtergrond hebben deze leden nog een aantal vragen.

1. De inhoud van de eerste aanvullingswet

(1) De leden van de VVD-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aandacht heeft gevraagd voor de samenhang tussen de verschillende onderdelen, de uitvoerbaarheid, de gevolgen voor de digitalisering en de veranderende rolverdeling tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris. Kan de regering per onderwerp van de aanvullingswet toelichten welk concreet probleem met de voorgestelde wijziging wordt opgelost en welke gevolgen dit heeft voor de werklust van politie, OM, rechtspraak, rechter-commissaris, reclassering en slachtofferorganisaties?

1. Voor de werklusteffecten van de onderwerpen van de eerste aanvullingswet kan voorlopig worden uitgegaan van de effecten zoals beschreven in paragraaf 15 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Zoals daar is aangegeven, is het ministerie nog in gesprek met de ketenpartners over de werklusteffecten in het kader van een budgetneutrale invoering van het nieuwe wetboek. Het voorlopige totaalbeeld van de structurele uitvoeringsconsequenties van de vaststellingswetten en de eerste aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal worden gegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de invoeringswet.

Voor wat betreft de vraag welk probleem wordt opgelost door de verschillende wijzigingen in de eerste aanvullingswet kan het volgende worden opgemerkt. De onderwerpen van de eerste aanvullingswet geven alle uitvoering aan de doelstellingen van het nieuwe wetboek. Voor de wijze waarop dat gebeurt wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Daar is per doelstelling van het nieuwe wetboek uitvoerig ingegaan op de vraag hoe de onderwerpen van de eerste aanvullingswet daaraan bijdragen.

2. De stand van zaken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering

De leden van de VVD-fractie constateren dat er op het moment van schrijven nog steeds wordt gewerkt met een voorziene inwerkingtredingsdatum van het nieuwe Wetboek per 1 april 2029. Deze leden hebben meermalen aandacht gevraagd voor de houdbaarheid van het streven naar deze datum. Laatstelijk bleek dat als gevolg van de IT-problemen die aan het licht zijn gekomen bij het OM na de hack, er serieuze knelpunten zijn bij de voorbereidingen op het nieuwe Wetboek. Tot op heden wil de regering desondanks vasthouden aan 1 april 2029. (2) Kan de regering nogmaals toelichten op grond waarvan zij dit streven nog steeds realistisch en haalbaar acht?

2. Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) heeft op 12 mei 2026 een eerste advies aangeboden aan de Eerste Kamer over de ICT-aanpassingen die nodig zijn voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De beleidsreactie op dit advies is op 30 juni 2026 naar beide Kamers gestuurd (Kamerstukken II 2025/26, 29279, nr. 1062). In de beleidsreactie is aangegeven dat het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie aanleiding heeft te concluderen dat het openbaar ministerie realistisch gezien niet in staat zal zijn om met ingang van 1 april 2029 met het nieuwe Wetboek van Strafvordering te werken. Om opvolging te geven aan het advies van het AcICT en, mede gezien het signaal van het openbaar ministerie, goed zicht te krijgen op de mogelijkheden en onmogelijkheden qua datum voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering hebben wij een aantal trajecten in gang gezet. Zo wordt onder andere met de ketenpartners onderzocht wat al dan niet haalbaar is ten aanzien van de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering per 1 april 2029. Daarnaast

doet het AcICT in opdracht van de Eerste Kamer vervolgonderzoek bij het openbaar ministerie. De genoemde onderzoeken dienen inzicht te geven in verschillende invoeringsscenario's en wat realistisch is qua implementatiedatum voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. We willen deze onderzoeken gedegen uitvoeren. Dat kost tijd. We streven ernaar dat de onderzoeken voor het eind van het jaar zijn afgerond. Aan de hand daarvan zal de verdere implementatiestrategie worden bepaald. Beide Kamers worden over de uitkomsten hiervan geïnformeerd. In de tussentijd wordt doorgegaan met de voorbereidingen voor de implementatie van het nieuwe wetboek. Hiervoor is het, ook voor de ICT, van groot belang dat de wetsvoorstellen binnen dit programma voortgang blijven boeken. Dat is allereerst deze eerste aanvullingswet.

(3) Deze leden vragen ook naar de laatste stand van zaken rondom het implementatieprogramma van het nieuwe Wetboek. Hoe wordt concreet gemonitord of de ketenpartners klaar zijn voor alle wijzigingen?

3. De stand van zaken van de implementatie van het nieuwe wetboek is vastgelegd in de voortgangsrapportage van 6 februari 2026 (Kamerstukken II 2025/26, 29279, nr. 1011) en de beleidsreactie op het advies van het AcICT (Kamerstukken II 2025/26, 29279, nr. 1062). Op 1 oktober 2026 leveren de organisaties een geactualiseerd bestedingsplan en meerjarenbegroting aan voor de periode 2027-2030. Op basis van deze bestedingsplannen wordt inzichtelijk welke activiteiten komende jaren concreet moeten worden uitgevoerd om als organisatie en als keten klaar te zijn voor het werken met het nieuwe wetboek en wat de daarvoor benodigde middelen zijn.

De monitoring of ketenpartners klaar zijn voor alle wijzigingen geschiedt door middel van twee lijnen. In het Bestuurlijk Ketenberaad + wordt periodiek gerapporteerd over de algehele voortgang van de implementatie van het nieuwe wetboek, via de reguliere planning en control cyclus van het ministerie van Justitie en Veiligheid rapporteren ketenpartners over hun individuele voortgang. Op basis van het advies van het AcICT worden daarnaast meer inhoudelijke vervolgonderzoeken uitgevoerd naar de stand van zaken van de IV-vorbereidingen bij het Openbaar Ministerie en de politie.

(4) De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen nog worden aangepast naar aanleiding van deze aanvullingswet en wanneer de concepten van deze regelingen openbaar worden gemaakt.

4. Het nieuwe wetboek bevat tal van delegatiebepalingen voor algemene maatregelen van bestuur. Vaak gaat het daarbij om een bestaande delegatiebepaling in het huidige wetboek en moet een huidig besluit worden gemoderniseerd in het licht van het nieuwe wetboek. Soms betreft het een nieuwe delegatiebepaling en moet een nieuw besluit worden gemaakt. Op dit moment is voorzien dat er ongeveer dertig noodzakelijke besluiten moeten worden gemaakt onder het nieuwe wetboek (dat betreft dus zowel omzetting van huidige besluiten als de vaststelling van nieuwe). Met noodzakelijk wordt bedoeld dat het nieuwe wetboek voorschrijft dat nadere regels *worden* gesteld. In andere delegatiebepalingen wordt gesproken over regels die *kunnen worden* gesteld (facultatief). Met het oog op de implementatie van het nieuwe wetboek ligt het accent in de voorbereiding op de noodzakelijke besluiten.

Concepten van de algemene maatregelen van bestuur worden alle in formele (internet)consultatie gegeven en bij die gelegenheid openbaar gemaakt. De consultatie van deze algemene maatregelen van bestuur vindt plaats in tranches. De eerste tranche bestond uit twaalf besluiten die in de periode oktober 2025 – januari 2026 in formele (internet)consultatie zijn gegeven. Het merendeel van die besluiten uit de eerste tranche is inmiddels voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies en daarbij openbaar gemaakt. In mei 2026 is een tweede tranche met daarin tien conceptbesluiten in formele (internet)consultatie gegeven. Die consultatie duurt tot en met oktober 2026. Aan een derde tranche met algemene maatregelen van bestuur wordt de komende periode gewerkt.

De eerste aanvullingswet noopt tot een noodzakelijk nieuw besluit op het terrein van de strafvorderlijke gegevensverwerking (artikel 2.1.21). De voorbereidingen voor dit besluit worden gestart na de parlementaire behandeling van de eerste aanvullingswet door de Tweede Kamer.

Ook de aanpassingen uit de eerste aanvullingswet in de onderdelen deskundigenregeling, lichaamsbevoegdheden en vastlegging van kentekengegevens leiden tot aanpassingen in de onderliggende besluiten. Daarmee is echter al rekening gehouden in de desbetreffende besluiten uit de

eerste en tweede tranche. Het conceptbesluit bevoegdheden van bijzondere aard uit de eerste tranche (met daarin het onderdeel vastlegging van kentekengegevens) en – uit de tweede tranche – het conceptbesluit deskundigenonderzoek en het conceptbesluit lichaamsbevoegdheden berusten op delegatiegrondslagen uit de eerste vaststellingswet zoals deze worden gewijzigd door de eerste aanvullingswet. Dit betekent dat bij deze drie conceptbesluiten eveneens al met de eerste aanvullingswet rekening is gehouden.

Ten slotte brengt de eerste aanvullingswet wijzigingen aan in de wettelijke regeling over de omgang met inbeslaggenomen sporendragers uit de eerste vaststellingswet. Een eerste conceptbesluit ter uitvoering van deze regeling is bij de organisaties in de strafrechtspleging in informele consultatie gegeven. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 168 tot en met 175.

In geval de parlementaire behandeling van de eerste aanvullingswet zou leiden tot wijzigingen in de bovenliggende wettelijke regeling zijn deze wijzigingen, zo kan aan het voorgaande voor de duidelijkheid worden toegevoegd, leidend voor de inhoud van de besluiten en kunnen deze dus ook leiden tot wijziging daarvan.

Met de uitwerking van ministeriële regelingen is nog geen begin gemaakt. In de meeste gevallen geldt namelijk dat een ministeriële regeling de nadere uitwerking bevat van een algemene maatregel van bestuur. Een ministeriële regeling is alleen nodig wanneer de algemene maatregel van bestuur een uitwerking in zo'n regeling voorschrijft. Bij de voorbereiding van lagere regelgeving wordt doorgaans dan ook de volgtijdelijkheid gehanteerd dat aan de ministeriële regeling wordt begonnen zodra de inhoud van de algemene maatregel van bestuur is vastgesteld. Een ministeriële regeling kent naar haar aard een kortere procedure en doorlooptijd dan algemene maatregelen van bestuur voordat deze in werking kan treden. Daardoor levert deze volgtijdelijkheid naar verwachting geen problemen op voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De leden van de VVD-fractie willen de regering wijzen op een mogelijke omissie in het gemoderniseerde Wetboek die niet door de eerste aanvullingswet wordt geadresseerd, maar die zich naar het oordeel van deze leden goed leent voor herstel. Bij de overgang naar het nieuwe Wetboek is artikel 84 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) vervallen. Hierin werd aanhouding van een verdachte geregeld bij niet-naleving van schorsingsvoorwaarden van de voorlopige hechtenis. Het artikel is vervallen omdat de inhoud daarvan al was opgenomen in de artikelen 6.3.15 en 6.6.20 Sv. Voor de fase van ophouden voor onderzoek en in verzekeringstelling van minderjarige verdachten lijkt een vergelijkbare aanhoudingsbevoegdheid bij schending van de voorwaarden echter te ontbreken. In de praktijk kan voor een minderjarige verdachte die wordt opgehouden voor onderzoek of in verzekering wordt gesteld, een andere geschikte plaats dan een politiecel worden aangewezen (bijvoorbeeld de woning van de ouders of verzorgers), zodat de minderjarige niet onnodig in een politiecel moet overnachten. Indien deze minderjarige zich na de schorsing van het ophouden of de in verzekeringstelling echter niet meldt voor verder onderzoek, beschikt de politie naar deze leden hebben begrepen niet over een eenduidige wettelijke grondslag om deze minderjarige alsnog op de aangewezen plaats aan te houden, omdat noch artikel 84 Sv noch een opvolger daarvan in de Boeken 1 en 6 in deze specifieke situatie voorziet. Dit kan ertoe leiden dat het OM uit voorzorg toch kiest voor verblijf in een politiecel, terwijl dat nu net wordt beoogd te voorkomen.

(5) Is de regering bereid te onderzoeken of, naar analogie van de wijze waarop destijds artikel 84 Sv is verwerkt, een specifieke aanhoudingsbevoegdheid kan worden opgenomen in de titel Strafvordering bij jeugdige personen, zodat minderjarigen niet onnodig in een politiecel moeten verblijven?

5. Het huidige artikel 84 geeft de officier van justitie de bevoegdheid de verdachte van wie de voorlopige hechtenis onder voorwaarden is geschorst, aan te houden in het geval de verdachte de voorwaarden niet naleeft of in het geval uit bepaalde omstandigheden blijkt van het bestaan van gevaar voor vlucht. Hoewel de Spoedreparatiewet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2020, 225) in Artikel I, onderdeel D, bepaalt dat artikel 84 komt te vervallen, is dit onderdeel nooit in werking getreden. Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen, is de inhoud van het huidige artikel 84 overgenomen in het nieuwe wetboek, in artikel 2.5.35. De huidige artikelen 6:3:15 en 6:6:20 houden verband met de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen en vinden hun opvolging in de artikelen 7.2.2, 7.2.3 en 7.7.6.

Artikel 2.5.35 is ook van toepassing op minderjarige verdachten, nu de jeugdtitel (Boek 6, Titel 1.1, Jeugdigen en jongvolwassenen) op dit punt niet voorziet in aanvullingen of afwijkingen ten opzichte van

de algemene regels. Dit betekent dat ook een minderjarige verdachte op grond van artikel 2.5.35 kan worden aangehouden indien deze tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis de schorsingsvoorwaarden niet naleeft dan wel uit bepaalde omstandigheden blijkt van het bestaan van gevaar voor vlucht.

Voor minderjarige verdachten geldt dat voor zowel de fase van het ophouden voor onderzoek of het ondergaan van in verzekeringstelling als voor de fase voor het ondergaan van voorlopige hechtenis in het bevel daartoe elke geschikte plaats kan worden aangewezen (artikel 6.1.10 en 6.1.13, zevende lid). Op deze manier hoeven minderjarigen niet onnodig in een politiecel te verblijven. Bij een bevel ophouden onderzoek, een bevel in verzekeringstelling of een bevel voorlopige hechtenis is sprake van een vrijheidsbenemende titel. Als de aangehouden verdachte vanuit de aangewezen geschikte plaats niet komt opdagen voor bijvoorbeeld een verhoor, is dus geen aanvullende bevoegdheid nodig om hem zo nodig onder dwang naar de plaats van verhoor te geleiden. Het bevel tot vrijheidsbeneming is immers van kracht en vormt hiervoor al de legitimatie. Daarvoor is geen aanvullende wettelijke voorziening nodig. Dit maakt dat het niet nodig is om te onderzoeken of een specifieke aanhoudingsbevoegdheid kan worden opgenomen voor jeugdige verdachten. Dat in artikel 2.5.35 voor de voorlopige hechtenis wel is voorzien in een specifieke aanhoudingsbevoegdheid houdt verband met het feit dat er in geval van schorsing van de voorlopige hechtenis daarzonder anders geen titel voor vrijheidsbeneming is.

3. Regeling van procesafspraken

De rapporteurs hebben een aantal vragen ten aanzien van de regeling procesafspraken.

(6) Op basis waarvan is de strafkorting van maximaal een derde bepaald? Wat is daarvoor de juridische grondslag? Waarom mag de strafkorting bijvoorbeeld maar een derde zijn, terwijl dat bij de kroongetuige op dit moment nog de helft is? Hoe verhoudt de korting zich tot de bestaande praktijk van procesafspraken? Welke marges worden daar gehanteerd? Hoe verhoudt de korting zich tot de hoogte van de straffen die door de rechter in de praktijk worden opgelegd bij bekende verdachten of door het OM in het kader van een strafbeschikking? Kunnen verdachten die van meet af aan openheid van zaken hebben gegeven (en zodoende ook medewerking verlenen aan hun eigen veroordeling) ook aanspraak maken op die korting? Zo nee, zou dat de gelijkheid niet bevorderen?

6. Vooropgesteld wordt dat de rechter verantwoordelijk is voor het behandelen en beoordelen van de strafzaak en dat de rechter daarbij beslissingen kan nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Dit betekent dat de rechter ook een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de strafoplegging. Bij de keuze voor de maximering van de strafvermindering die een verdachte vanwege gemaakte procesafspraken ten deel kan vallen tot een derde ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen in het geval geen procesafspraken zouden zijn gemaakt, is aansluiting gezocht bij de (maximale) strafvermindering die vanwege gemaakte procesafspraken zowel in de Nederlandse praktijk (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2021:12699; ECLI:NL:RBMNE:2025:5421 en ECLI:NL:RBNHO:2026:210) als in Europees verband geen uitzondering is (zie L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, paragraaf 4.2.6.2). Die maximale strafvermindering wordt passend geacht bij een uitruil van – kort gezegd – strafvermindering tegen proceseconomische voordelen, waarbij de verdachte door het opgeven van verdedigingsrechten direct meewerkt aan een voortvarende afdoening van zijn strafzaak en indirect bijdraagt aan het functioneren van de strafrechtspleging in het algemeen. De beperking van de maximale strafvermindering tot een derde geeft tegelijk uitdrukking aan de wens de regeling niet ruimer te maken dan nodig is. Wat de kroongetuigenregeling bijzonder maakt is dat de afspraak die met de kroongetuige wordt gemaakt ziet op het afleggen van een getuigenverklaring in een zware strafzaak tegen een andere verdachte, in ruil voor strafvermindering in de strafzaak tegen de kroongetuige. Een afspraak met een kroongetuige is uitsluitend mogelijk als het gaat om een verklaring in een opsporingsonderzoek naar ernstige misdrijven. In het concrete geval kan door het afleggen van een verklaring een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de opsporing en vervolging van deze ernstige misdrijven. Dit rechtvaardigt dat de kroongetuige een hogere maximale strafvermindering ten deel kan vallen. Dit blijft zo. Daarbij speelt mee dat het afleggen van de getuigenverklaring ernstige consequenties kan hebben voor de kroongetuige zelf.

De vraag van de rapporteurs hoe de strafbetering van maximaal een derde bij procesafspraken zich verhoudt tot de hoogte van de straffen die door de rechter worden opgelegd bij bekende verdachten of door het openbaar ministerie in het kader van een strafbeschikking laat zich niet beantwoorden. Of een bekende verklaring invloed heeft op de strafoplegging en zo ja in welke mate, hangt af van de omstandigheden van het geval. Daarvoor is bijvoorbeeld van belang in welk stadium van de procedure die verklaring is afgelegd en of uit die verklaring ook het nemen van verantwoordelijkheid voor het begane feit kan worden afgeleid. Daarbij ziet het uitvoeren van strafbeschikkingen doorgaans op andersoortige feiten, waarbij bovendien geen vrijheidsstraffen (kunnen) worden opgelegd. Tot slot wordt nog opgemerkt dat – in de huidige praktijk en in de voorgestelde regeling – het afleggen van een bekende verklaring geen vereiste is voor het maken en toelaten van procesafspraken.

De rapporteurs hebben een aantal vragen over het type zaken en de doeleinden van de inzet rondom procesafspraken.

(7) Er is niet voor gekozen om procesafspraken te reserveren voor bepaald type strafbare feiten of type zaken (ingewikkeld, slepend etc.). Krijgt de praktijk hierdoor niet te veel ruimte? Bestaat niet het risico dat het hele strafrechtelijke landschap geheel gaat veranderen als dit instrument op grote schaal wordt ingezet? In het verlengde van voorgaande vraag: is het maken van procesafspraken vooral een instrument voor het leveren van maatwerk dat bij uitzondering wordt ingezet als de bijzonderheden van de zaak daar aanleiding toe geven? Of mag het zich ontwikkelen tot een standaard afdoeningsmodaliteit dat het strafrechtelijk apparaat op grote schaal en dus merkbaar moet ontlasten? Waarom lenen zware gewelds- en zedenmisdriven zich eigenlijk niet?

7. Tot op heden ontbreekt een specifieke wettelijke regeling van procesafspraken. De bestaande praktijk berust op door de Hoge Raad gegeven kaders (ECLI:NL:HR:2022:1252) en de OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken (Stcrt. 2023, 22351). Binnen de huidige kaders gelden er geen inhoudelijke beperkingen ten aanzien van het type misdrijven waarvoor procesafspraken kunnen worden gemaakt. Op basis van de genoemde aanwijzing is wel vereist dat het maken van procesafspraken dienstig is aan een effectieve afdoening of gestroomlijnde procesgang. Naar schatting van het openbaar ministerie zijn er sinds het in 2022 gewezen standaardarrest van de Hoge Raad over procesafspraken tot 26 augustus 2026 688 rechterlijke uitspraken gepubliceerd waarbij procesafspraken zijn gemaakt. Dit illustreert dat berechting op basis van procesafspraken een vast onderdeel is geworden van de huidige procespraktijk.

De voorgestelde wettelijke regeling beperkt het toepassingsgebied van procesafspraken, door te bepalen dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt bij – kort gezegd – zeer ernstige geweldsmisdrijven of zeer ernstige seksuele misdrijven (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a). Vanwege de ernst en maatschappelijke impact van dergelijke zware misdrijven wordt de uitruil van strafvermindering tegen proceseconomische voordelen niet passend geacht. De aard en ernst van deze strafbare feiten, waaronder de gevolgen voor slachtoffers, maken dat het maatschappelijk voordeel van een snelle en doeltreffende berechting onvoldoende gewicht in de schaal legt om een wezenlijke strafbetering te kunnen rechtvaardigen. De voorgestelde afbakening beoogt enerzijds door het stellen van een duidelijke grens de rechtszekerheid te bevorderen en anderzijds – door het uitsluiten van het type misdrijven dat in het algemeen een grote maatschappelijke impact heeft – bij te dragen aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van procesafspraken en daarmee aan de toekomstbestendigheid van de regeling. Het voorgaande brengt mee dat de beoogde wettelijke regeling het mogelijk maakt dat met betrekking tot andere strafbare feiten procesafspraken kunnen worden gemaakt. Ten aanzien daarvan bevat de regeling wel de nadere strafvorderlijke voorwaarde dat de rechter in het kader van een gezamenlijk voorstel over de hoogte van de op te leggen sanctie steeds toetst of de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f). Naarmate de gemaakte afspraken méér bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting, is een hogere strafbetering gerechtvaardigd, met als maximum een korting van een derde ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen in het geval geen procesafspraken zouden zijn gemaakt (artikel 4.3.4). Dit betekent dat het voor de officier van justitie en de verdachte eerst en vooral aantrekkelijk is tot procesafspraken te komen in zaaktypen waarin met die afspraken een substantieel proceseconomisch voordeel te behalen is, zoals complexe of omvangrijke zaken – bijvoorbeeld grote of ingewikkelde opiumwetzaken, fraudezaken of milieuzaken die in het algemeen een groot beslag op de zittingscapaciteit leggen – waarin op basis van het procesdossier kan worden verwacht dat de verdachte veelomvattende onderzoekswensen zal indienen. Tegelijk laat de regeling ruimte voor het maken van procesafspraken in andersoortige dan complexe of omvangrijke strafzaken, zoals zaken die al lang “op de plank” liggen, met

dien verstande dat in dergelijke zaken het maken van die afspraken in het algemeen een aanmerkelijk lagere strafbetering zal kunnen rechtvaardigen. Met het oog hierop zullen naar verwachting alleen procesafspraken worden gemaakt als de bijzonderheden van de zaak daartoe aanleiding geven.

Met de genoemde wettelijke begrenzings is beoogd richting te geven, maar ook ruimte te laten aan de praktijk om – binnen de wettelijke grenzen – te bepalen in welke zaken procesafspraken worden gemaakt. Die keuze wordt verantwoord geacht, ook omdat het aan de rechter blijft om te beslissen of hij in het concrete geval procesafspraken toelaat.

De rapporteurs hebben een aantal vragen over de procedure en de rol van de rechter met betrekking tot procesafspraken.

(8) Gekozen is voor een systeem dat in feite aansluit bij het reeds geformuleerde kader van de Hoge Raad. De wetgever had ook een andere keuze kunnen maken. Welke afwegingen zijn daarin leidend geweest? Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor een afzonderlijke verkorte procedure ingeval partijen tot overeenstemming zijn gekomen?

8. Het werken met procesafspraken is tot stand gekomen in de praktijk, op basis van de bestaande wettelijke kaders. De Hoge Raad heeft in 2022 geoordeeld dat het op grond van het huidige stelsel van strafvordering mogelijk is voor de officier van justitie en de verdachte om procesafspraken te maken en dat de rechter tot een uitspraak kan komen die overeenkomt met een door die partijen gedaan afdoeningsvoorstel (ECLI:NL:HR:2022:1252). Sinds het arrest van de Hoge Raad wordt er in toenemende mate gewerkt en ervaring opgedaan met procesafspraken. De voorliggende wettelijke regeling van procesafspraken vloeit voort uit de gedachte dat deze praktijk vanuit praktisch en principieel oogpunt vraagt om normering door de wetgever. De keuze is gemaakt om met die normering aan te sluiten bij de fundamentele uitgangspunten en beginselen van het Nederlandse strafproces, met name waar het de rol en positie van de rechter betreft. Met die keuze blijft de regeling vanzelfsprekend ook dicht bij de door de Hoge Raad geschetste kaders. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel lag als belangrijke afweging voor hoe de rechterlijke toetsing van de bewijs- en kwalificatievraag zou moeten worden vormgegeven (is bewezen dat de tenlastegelegde feiten door de verdachte zijn begaan, en zo ja welke strafbare feiten levert het bewezenverklarde op). Denkbaar zou zijn de rechter daarbij een terughoudender rol te geven en een specifiek rechterlijk beslismodel te formuleren, waarbij de rechter dan – als hij tot het oordeel komt dat de verdachte rechtsgeldig afstand heeft gedaan van zijn verdedigingsrechten – wordt gebonden door de afspraken die over de bewezenverklaring en kwalificatie zijn gemaakt. In plaats daarvan is de keuze gemaakt om het toetsingskader ten aanzien van de toelaatbaarheid van procesafspraken zo te formuleren dat de rechter met die beslissing geen voorschot neemt op de beantwoording van de vragen van het rechterlijke beslismodel – waaronder de te beantwoorden bewijs- en kwalificatievraag – en hij in dat kader de vrijheid houdt om beslissingen te nemen die afwijken van die procesafspraken (zie nader het antwoord op vraag 9). Daarbij is van groot belang dat procesafspraken vaak (mede) betrekking hebben op de oplegging van een vrijheidsbenemende straf. Deze kan uitsluitend door de rechter worden opgelegd (artikel 113, derde lid, van de Grondwet) en is verdragsrechtelijk alleen toelaatbaar na een rechterlijke schuldvaststelling. Tegen die achtergrond is het nodig en wenselijk dat de rechter ook in zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt inhoudelijk beoordeelt of buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte de tenlastegelegde feiten heeft begaan. Een blik op de inbedding van procesafspraken in ons omringende landen laat zien dat de rol van de rechter ook daar niet is beperkt tot een beoordeling van de procesafspraken, maar van de rechter steeds ook een inhoudelijk oordeel wordt gevraagd over het bewijs en de kwalificatie van de betrokken feiten (zie ook het antwoord op vraag 169). Ook vanuit de praktijk zijn geen signalen ontvangen dat de wens zou bestaan om procesafspraken op wezenlijk andere wijze te normeren dan nu het geval is. Door diverse geconsulteerde organisaties is juist de wens geuit om het instrument van procesafspraken op basis van de bestaande uitgangspunten verder tot ontwikkeling te brengen. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen de specifieke regeling van procesafspraken zoveel mogelijk in te bedden in de reguliere berechtingsprocedure. De inschatting is ook dat dit het draagvlak voor de toepassing van procesafspraken bevordert.

(9) Hoe kan de wetgever meer richting geven aan de rol van de rechter bij procesafspraken met het oog op de doelen en belangen die worden nagestreefd met een (volwaardig) strafproces, ook ten opzichte van de rol van de rechter in geval van een regulier strafproces? Hoe intensief wordt de rechter geacht de gemaakte afspraken en het onderliggende bewijs te toetsen?

9. De hoofddoelstelling van het strafprocesrecht is bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en voorkomen dat de onschuldige wordt vervolgd of veroordeeld. Vanwege de consensuele aard van procesafspraken heeft de vervolgingsbeslissing in zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt een bijzonder karakter. Doordat kan worden onderhandeld over welke feiten op de tenlastelegging komen en welk gezamenlijk voorstel over de hoogte van de op te leggen sanctie aan de rechter wordt gedaan, heeft de verdediging immers de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. Daarom waarborgt het wetsvoorstel dat de rechtbank procesafspraken alleen kan toelaten als de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak, de voorgestelde sanctieoplegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdelen e en f). Deze toelaatbaarheidscriteria dienen het maatschappelijk belang dat op het begaan van strafbare feiten een proportionele strafrechtelijke reactie volgt. Met het oog op het belang van materiële waarheidsvinding – en in het verlengde daarvan: de juistheid van de bewijsbeslissing – is van belang dat alleen procesafspraken worden gemaakt over feiten die de verdachte daadwerkelijk heeft begaan. Daarom toetst de rechtbank ook of de verdachte is voorzien van rechtsbijstand en of hij vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel b). In verband met die materiële waarheidsvinding blijft ook het fundamentele uitgangspunt gehandhaafd dat de rechter zelfstandig verantwoordelijk is voor het behandelen en het beoordelen van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, waarin de formele en materiële vragen van het rechterlijk beslismodel zijn opgenomen – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM, artikel 47 EU-Handvest en artikel 1.1.2 van het nieuwe wetboek), waarbij hij dus beslissingen kan nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Dit betekent dat de bepalingen die zien op het onderzoek op de terechtzitting (Boek 4, Hoofdstuk 2) onverkort van toepassing blijven – waaronder de bevoegdheid van de rechtbank ambtshalve aanvullend onderzoek te bevelen, zoals het horen van getuigen, indien zij dat in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht – en dat de rechter op basis van het onderzoek op de terechtzitting zelf beoordeelt of bewezen is dat de tenlastegelegde feiten door de verdachte zijn begaan. Daarbij kan de rechtbank – net als in alle andere zaken die ter berechting voorliggen – alleen tot een bewezenverklaring komen als buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan (artikel 4.3.7, tweede lid). Bij de beoordeling of dat het geval is zal de rechter acht slaan op de inhoud van de procesafspraken en het procesdossier. De regeling beoogt te bewerkstelligen dat procesafspraken enkel worden gemaakt in zaken waarin het bewijs niet wezenlijk ter discussie staat. Daarmee doet de voorgestelde regeling geen afbreuk aan de wezenlijke waarborgen waarmee de berechting is omgeven.

(10) Moet in geval van procesafspraken de aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting niet als regel wettelijk worden voorgeschreven, behoudens uitzonderingen?

10. Een belangrijk voorschrift bij het maken van procesafspraken is dat de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig met de afspraken instemt. Daartoe zal de verdachte voldoende geïnformeerd moeten zijn, met name over de gevolgen daarvan. Daarom voorziet de beoogde regeling in verplichte rechtsbijstand. De rechtbank toetst of deze voorschriften zijn nageleefd (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel b). Het wordt aan de rechter gelaten te beoordelen of het daarvoor nodig en wenselijk is dat de verdachte fysiek aanwezig is op de terechtzitting waar de procesafspraken worden besproken. Daarbij voorziet de wettelijke regeling in de mogelijkheid dat de rechtbank de medebrenging van de verdachte beveelt. Als de rechtbank zich niet voldoende geïnformeerd acht om de procesafspraken, met inbegrip van de vrijwillige en ondubbelzinnige instemming van de verdachte, adequaat te beoordelen, dan zal zij de procesafspraken niet toelaten. De afwezigheid van de verdachte op de terechtzitting vormt in die zin een risico voor de officier van justitie en de verdachte. Het is redelijk om dat risico neer te leggen bij de partijen die aan de rechter een afdoeningsvoorstel willen voorleggen. Ook tegen die achtergrond is de verwachting dat wanneer procesafspraken zijn gemaakt, het uitgangspunt zal zijn dat de verdachte aanwezig is op de terechtzitting waar die afspraken worden besproken. De afspraken kunnen overigens ook inhouden dat de verdachte aanwezig zal zijn tijdens de inhoudelijke behandeling van zijn zaak (zie in die zin ook de OM-Aanwijzing over procesafspraken in strafzaken, en voor een voorbeeld uit de praktijk ECLI:NL:RBOBR:2024:4520). Als sprake is van zwaarwegende belangen die het de verdachte moeilijk of onmogelijk maken om fysiek op de terechtzitting te verschijnen, zullen bijzondere inspanningen moeten

worden verricht om de rechtbank desondanks in staat te stellen om de afspraken adequaat te beoordelen, bijvoorbeeld door de verdachte te horen middels videoconferentie. Als de rechtbank het in een dergelijk geval mogelijk acht om de procesafspraken adequaat te toetsen, dan is er geen reden om het maken van procesafspraken ontoelaatbaar te achten. Het in de wet voorschrijven van de fysieke aanwezigheid van de verdachte, behoudens uitzonderingen, zal naar verwachting niet tot een andere praktijk leiden dan hiervoor beschreven.

(11) Hoe kan strategisch procederen door de verdediging worden voorkomen, waarbij veel onderzoekswensen worden geformuleerd om zo de officier van justitie te bewegen tot een procesafpraak te komen (en de rechter daarmee in te stemmen), waarbij die onderzoekswensen vervolgens worden uitgeruild?

11. In antwoord op vraag 7 is al toegelicht dat naarmate gemaakte procesafspraken méér bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting een hogere strafkorting in het algemeen gerechtvaardigd is. In individuele zaken is het in het kader van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel primair aan de officier van justitie om na afweging van alle in aanmerking komende belangen te beoordelen of het maken van procesafspraken aangewezen is. Bij die afweging wordt betrokken welk proceseconomisch voordeel daarmee in het concrete geval te behalen is. Vanwege de magistratelijke rol van de officier van justitie mag worden verwacht dat hij op prudente wijze gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om procesafspraken te maken. Daarbij verdient opmerking dat de enkele omstandigheid dat de verdediging veel onderzoekswensen heeft ingediend nog niet meebrengt dat het maken van procesafspraken – op grond waarvan de verdediging die onderzoekswensen intrekt – substantieel bijdraagt aan een doeltreffende en spoedige berechting en een strafvermindering rechtvaardigt. Steeds is ook van belang de inschatting van de officier van justitie of die onderzoekswensen – gelet op de aard en omvang van de zaak die uit het procesdossier blijkt – door de rechter zullen worden gehonoreerd, en zo ja in welke mate. Ingeval procesafspraken zijn gemaakt, beoordeelt de rechter vervolgens de toelaatbaarheid daarvan. Wanneer deze een gezamenlijk sanctievoorstel inhouden wordt ook getoetst of de voorgestelde strafvermindering niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Het voorgaande brengt mee dat naar het oordeel van de regering toereikende waarborgen bestaan dat procesafspraken alleen worden gemaakt en toegelaten in zaken waarin daarvoor goede redenen bestaan, en daarmee strategisch procederen zoals in de vraagstelling aangeduid, wordt ontmoedigd.

(12) Hoe wordt door de wet gewaarborgd dat ook de externe openbaarheid voldoende in acht wordt genomen als tot (toelaatbare) procesafspraken wordt gekomen?

12. Het wetsvoorstel bevat met het oog op de externe openbaarheid diverse specifieke waarborgen. Procesafspraken die voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting zijn gemaakt, worden direct na de voordracht van de zaak ter sprake gebracht door de officier van justitie. Het slachtoffer dat te kennen heeft gegeven informatie te willen ontvangen over de strafzaak wordt geïnformeerd over het voornemen tot het maken van procesafspraken en de inhoud van de procesafspraken. Daarmee is gegarandeerd dat voor alle procesdeelnemers en de samenleving inzichtelijk is welke toezeggingen over en weer zijn gedaan. Indien die toezeggingen in een later stadium worden gedaan, stelt de officier van justitie de rechtbank daarvan in kennis en komen die afspraken aan de orde bij de voortzetting van de openbare behandeling van de zaak. De rechtbank kan op de terechtzitting aan de officier van justitie en aan de verdachte vragen stellen over de gemaakte afspraken, met het oog op de beoordeling van de toelaatbaarheid daarvan. Ook het slachtoffer kan zich op de openbare terechtzitting uitspreken over de voor hem van belang zijnde aspecten daarvan. Verder doet de rechtbank – ook weer op de zitting – uitspraak over de toelaatbaarheid van de afspraken. De wettelijke regeling van procesafspraken garandeert dus dat de procesafspraken op een openbare zitting worden besproken en beoordeeld, ook als zij door de rechtbank niet worden toegelaten. Daarnaast zijn de algemene procesregels voor de berechting, waaronder voorschriften die (mede) de externe openbaarheid dienen, van toepassing. Dit is een gevolg van de inbedding van procesafspraken in de bestaande wettelijke kaders rondom de berechting. In de wettelijke regeling van de berechting en in de afweging tussen externe openbaarheid en andere belangen die daaraan ten grondslag liggen, wordt geen onderscheid gemaakt tussen zaken die met of zonder procesafspraken worden afgedaan. Wel biedt die wettelijke regeling mogelijkheden om het onderzoek op de terechtzitting efficiënt te laten verlopen, waardoor in de praktijk het onderzoek naar de bewijsvraag en naar de eventuele aanwezigheid van strafuitsluitingsgronden na het toelaten van procesafspraken beknopt kan zijn. Op grond van de algemene procesvoorschriften is het bijvoorbeeld zo

dat de rechtbank de processtukken die van belang zijn voor de bewijsvraag ter sprake moet brengen, maar dat dit achterwege kan blijven indien de officier van justitie en de verdachte, en indien aanwezig ook het slachtoffer, daarmee instemmen (artikel 4.2.31). Daarbij is afzonderlijk geregeld dat indien procesafspraken zijn gemaakt die mede een voorstel inhouden voor de bewezenverklaring, de rechter bij de bewezenverklaring kan volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen waar de redengevende feiten en omstandigheden uit blijken. Ook die mogelijkheid is niet uitsluitend voorbehouden aan zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt: daarmee wordt aangesloten bij de regeling van zaken waarin de verdachte het bewezenverklaarde heeft bekend (artikel 4.3.23, tweede lid). Tot slot zal, ook weer op grond van de gebruikelijke procesregels, uit het eindvonnis moeten blijken welke rol toegelaten procesafspraken hebben gespeeld bij het bepalen van de straf. Uit artikel 4.3.25, tweede lid, volgt dat de redenen die de straf hebben bepaald of tot de maatregel hebben geleid moeten worden opgegeven in het eindvonnis. Als de rechter de straf vermindert in overeenstemming met een afdoeningsvoorstel, zal dat op grond van dit voorschrift moeten worden toegelicht in het vonnis.

Ten aanzien van de verhouding tot andere afdoeningsmodaliteiten hebben de rapporteurs de volgende vragen. (13) Moeten de eisen aan afspraken over de ontneming van wederrechtelijk voordeel niet gelijk worden gesteld met die eisen die gelden voor ontneming via de buitengerechtelijke afdoening (op grond van een transactie) en via de ontnemingsschikking neergelegd in artikel 4.4.24? En hoe verhoudt artikel 4.2.26b, lid 4 zich in dit verband tot het bepaalde in artikel 4.4.24?

13. Vooropgesteld wordt dat het openbaar ministerie het ontnemen van financiële opbrengsten uit criminele activiteiten beschouwt als een kerntaak, waarbij moet worden voorkomen dat criminele opbrengsten in het vermogen van daders achterblijven. Vanuit dat principe beoogt het openbaar ministerie in iedere strafzaak het bij de verdachte terecht gekomen misdaadgeld af te pakken (zie de OM-Aanwijzing afpakken (Stcrt. 2016, 72371). Al in de huidige praktijk kunnen procesafspraken, transacties en ontnemingsschikkingen (mede) betrekking hebben op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het is inderdaad van belang dat de mogelijkheden daartoe in het nieuwe wetboek op eenduidige wijze worden begrensd. In de voorgestelde wettelijke regeling van procesafspraken is vastgelegd dat afspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel alleen kunnen worden gemaakt voor zover deze geen zelfstandige grond zijn voor het lager vaststellen van het te betalen bedrag dan het geschatte voordeel (artikel 4.2.26b, vierde lid). Dit betekent dat dergelijke afspraken alleen mogen zien op de vereenvoudigde wijze waarop de omvang van dat wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat en het daaruit voortvloeiende ontnemingsbedrag. Dat verzekert dat de verdachte via het maken van procesafspraken geen “korting” krijgt op vastgesteld wederrechtelijk verkregen voordeel. Hiermee blijven procesafspraken over de ontnemingsmaatregel in lijn met het reparatoire karakter van die maatregel – dat in de kern inhoudt dat aan een veroordeelde wordt ontnomen wat hem rechtens niet toekomt – en wordt uitvoering gegeven aan de aangenomen motie-Van Nispen/Ellian, die de regering verzoekt bij de nadere uitwerking van de regeling van procesafspraken als uitgangspunt te hanteren dat het niet ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel geen onderdeel uit kan maken van procesafspraken en dat misdaadgeld in beginsel altijd moet worden afgepakt (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 62). In de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van de rechterlijke toetsing van de hoge ontnemingsschikking wordt hetzelfde uitgangspunt gehanteerd (artikel 4.4.25, tweede lid). Ter nadere uniformering van de beoogde wettelijke regeling wordt – met het oog op een consistente toepassing van de in het wetsvoorstel al gemaakte keuze om het op consensuele basis ontnemen van grote criminele winsten in de wet nader te begrenzen – ook in de regeling van de hoge transactie neergelegd dat de verdachte via het accepteren van een hoge transactie geen “korting” krijgt op vastgesteld wederrechtelijk verkregen voordeel. Een daartoe strekkende wijziging van artikel 3.4.5 is opgenomen in een nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad voor de rechtspraak, het OM, de Nederlands orde van advocaten (hierna: NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) ervoor pleiten om het onderdeel ‘procesafspraken’ af te splitsen en de periode tot de beoogde inwerkingtreding (2029) te benutten voor verdere rechtsontwikkeling, omdat de praktijk met de door de Hoge Raad geschetste kaders en de Aanwijzing van het OM redelijk goed uit de voeten kan en het te vroeg zou zijn voor codificatie. De Afdeling en de onderzoekers van adviserende universiteiten achter de Inhoudelijke Rapportage Eerste Aanvullingswet van mei 2026 onderschrijven daarentegen dat nadere normering noodzakelijk is, mede omdat procesafspraken

principiële vragen oproepen die om beantwoording door de wetgever vragen en omdat inmiddels in vele honderden zaken procesafspraken zijn gemaakt.

(14) Kan de regering nader toelichten waarom zij voor het tweede standpunt heeft gekozen?

14. Hoewel het door deze leden genoemde arrest van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2022:1252) en de OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken kaders stellen voor de mogelijkheden om procesafspraken tot stand te brengen, is het nodig en wenselijk om in het nieuwe wetboek een specifieke regeling te treffen waarin praktische en principiële vragen worden beantwoord. Er hangen verschillende vragen samen met het fenomeen procesafspraken die door de democratisch gelegitimeerde wetgever moeten worden beantwoord. Te denken valt aan vragen zoals of in alle zaken procesafspraken moeten kunnen worden gemaakt, wat de maximale strafvermindering is die een verdachte ten deel kan vallen, hoe moet worden omgegaan met procesafspraken over de omvang van de tenlastelegging en welke positie het slachtoffer heeft. Dat zijn allemaal vragen die niet binnen het huidige wettelijke kader kunnen worden beantwoord. Die beantwoording is, mede gelet op het in artikel 1.1.1 neergelegde strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, primair aan de wetgever. Daarom zijn vragen als deze in de voorgestelde wettelijke regeling van antwoorden voorzien. Tegen die achtergrond moet deze rechtsfiguur een plaats hebben in het nieuwe wetboek ten tijde van de inwerkingtreding daarvan. Daarbij is ook van belang, zoals ook blijkt uit het consultatieadvies van de Raad voor de rechtspraak en uit verschillende Kamervragen die over dit onderwerp zijn gesteld, dat procesafspraken gevoelens van onrechtvaardigheid kunnen opwekken. Het toont aan dat met het instrument van procesafspraken voorzichtig moet worden omgesprongen en alleen voor berechting op basis van procesafspraken moet worden gekozen als daarvoor goede redenen bestaan. Een specifieke wettelijke regeling van procesafspraken verheldert onder welke voorwaarden en binnen welke begrenzingsen dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt en toegelaten, en kan daarmee bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor de toepassing van dat instrument. Een laatste reden waarom de regeling van procesafspraken nu in het nieuwe Wetboek van Strafvordering moet worden opgenomen, is dat het een rechtsfiguur is die samenhangt met verschillende onderdelen van het strafproces. Om een goed beeld te krijgen van hoe het nieuwe Wetboek van Strafvordering er in zijn totaliteit uit komt te zien, is dit het moment om te bepalen hoe de regeling van procesafspraken daarin moet worden ingebed. Een van de doelen van dit wetgevingsprogramma is immers het Wetboek van Strafvordering te versterken als bron van strafprocesrecht, in die zin dat het wetboek een adequate weergave vormt van het geldende recht. Aan deze doelstelling zou afbreuk worden gedaan als zo'n belangrijk onderwerp als procesafspraken niet meteen een plaats krijgt in het wetboek.

De leden van de D66-fractie lezen in het arrest dat de Hoge Raad heeft gewezen over procesafspraken dat hij slechts tot op zekere hoogte duidelijkheid over de toelaatbaarheid van procesafspraken kan verschaffen door het formuleren van aandachtspunten en door in concrete gevallen te beoordelen of de feitenrechter binnen het bestaande wettelijke en verdragsrechtelijke kader op een juiste wijze al dan niet acht heeft geslagen op een in een concrete strafzaak gemaakte procesafpraak. Het eventueel voorzien in een algemene regeling ligt op de weg van de wetgever, mede omdat het opstellen van een dergelijke regeling keuzes vergt die de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaan.¹

(15) Kan de regering uiteenzetten in hoeverre de huidige praktijk van procesafspraken toereikend van een wettelijke grondslag is voorzien en in hoeverre dit op zichzelf reeds een argument vormt om niet langer met codificatie te wachten?

15. In het antwoord op vraag 14 is al aangegeven dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat het op grond van het huidige stelsel van strafvordering mogelijk is om procesafspraken te maken, waarbij de Hoge Raad enkele randvoorwaarden en aandachtspunten heeft geformuleerd die daarbij in acht moeten worden genomen, waaronder de vereisten dat bij het tot stand komen van procesafspraken de verdachte van rechtsbijstand is voorzien en de officier van justitie rekening houdt met de belangen van onder andere het slachtoffer. Binnen de grenzen van dat rechtskader kunnen op dit moment dus procesafspraken worden gemaakt. Er hangen evenwel verschillende vragen samen met het fenomeen procesafspraken die door de wetgever moeten worden beantwoord. Te denken valt aan vragen zoals of in alle zaken procesafspraken moeten kunnen worden gemaakt, wat de maximale strafvermindering is die een verdachte ten deel kan vallen en hoe moet worden omgegaan met procesafspraken over de omvang van de tenlastelegging. Dat zijn allemaal vragen die niet binnen het huidige wettelijke kader kunnen worden beantwoord en die in de voorgestelde wettelijke regeling van antwoorden worden voorzien. Ook gelet op

¹ HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.2.3.

het belang van procesafspraken voor de praktijk is het daarom nodig en wenselijk om in het nieuwe wetboek een specifieke regeling van procesafspraken te treffen en daarmee niet te wachten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts nader te onderbouwen waarom het uitstel waarvoor de praktijk pleit, niet juist contraproductief zou zijn.

(16) Deelt de regering de opvatting van deze leden dat, nu de regeling in essentie een codificatie van het kader van de Hoge Raad en de Aanwijzing van het OM betreft en bovendien veel ruimte aan de praktijk laat, het risico op het 'bevriezen' van een nog jonge praktijk beperkt is?

16. De opvatting van deze leden dat het risico op het hinderen van de rechtspraak beperkt is, wordt gedeeld. Er is voldoende ruimte om binnen de door deze wettelijke regeling getrokken grenzen verder te werken aan de ontwikkeling van het instrument en te onderzoeken hoe dit zo constructief mogelijk kan worden ingezet. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is gestreefd naar een evenwichtige wettelijke regeling die enerzijds richting geeft aan de rechtspraak en anderzijds recht doet aan de legitieme wens van de strafrechtspraak om voldoende ruimte te laten om recht te kunnen doen aan de variëteit aan strafzaken die in aanmerking kunnen komen voor het maken procesafspraken. Zo is er veel ruimte om te beoordelen in welke zaken procesafspraken kunnen bijdragen aan een doeltreffende afdoening. Maar ook ten aanzien van het moment en de wijze van totstandkoming van procesafspraken laat de regeling veel ruimte. Zo kan de rechtspraak ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel doorgaan met het ontwikkelen van "best practices". Wel zijn principiële keuzes gemaakt ten aanzien van de inhoud van procesafspraken, zoals welke toezeggingen over en weer al dan niet toelaatbaar zijn en het uitsluiten van zeer ernstige gewelds- en zedenmisdrijven van de regeling. Op sommige onderdelen is daarnaast juist door de geconsulteerde organisaties de behoefte geuit aan een meer gedetailleerde wettelijke regeling, bijvoorbeeld waar het gaat om de consequenties van het niet toelaten van procesafspraken. Aan die wens is gehoor gegeven. Daarmee geeft de regeling de rechtspraak veel ruimte waar het gaat om de totstandkoming van procesafspraken, maar ook houvast waar het gaat om de toelaatbaarheid daarvan. Dit houvast beperkt het procesrisico dat de afspraken niet door de rechter zullen worden toegelaten of gevolgd en draagt langs die weg ook bij aan het verder kunnen ontwikkelen van de praktijk.

De leden van de D66-fractie vragen bijzondere aandacht voor de situatie waarin met een of meer verdachten wél en met een of meer medeverdachten geen procesafspraken worden gemaakt. Een recent voorbeeld is de strafzaak rond een kunstroof, waarin twee verdachten procesafspraken maakten en een derde niet; daarbij kan de situatie ontstaan dat de medeverdachte zonder afspraken indirect profiteert van (of juist nadeel ondervindt van) de afspraken van de anderen. De Raad voor de rechtspraak en de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR wijzen erop dat dit tot processuele fricties kan leiden: nieuwe onderzoekswensen in de zaak van de medeverdachte kunnen feitenmateriaal opleveren dat ook relevant is voor de zaak waarin reeds afspraken zijn gemaakt en dezelfde zittingskamer kan beide zaken in beginsel niet behandelen, met het risico van wrakings- of verschoningsverzoeken en extra capaciteitsbeslag.

(17) De leden van de D66-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe de voorgestelde regeling met deze samenloop omgaat. Hoe wordt voorkomen dat in een procesafpraak onvoldoende rekening kan worden gehouden met feiten die pas later in de zaak van een medeverdachte aan het licht komen? Hoe wordt voorkomen dat de rechter, wanneer de afspraken bij nader inzien niet goed blijken aan te sluiten op het volledige feitencomplex, alsnog voor een voldongen feit wordt geplaatst? En hoe verhoudt het verschil in uitkomst tussen verdachten die voor in wezen hetzelfde feit terechtstaan zich tot het gelijkheidsbeginsel en tot het maatschappelijk rechtvaardigheidsgevoel? Laat de regeling voldoende ruimte om hier lerend in te gaan werken of acht de regering het noodzakelijk hier meer kaders bij te geven via toelichting bij de wet?

17. De voorgestelde regeling bevat geen specifieke voorschriften voor de geschetste gevallen van samenloop en laat daarmee ruimte aan de rechtspraak om hierin een weg te vinden. Vooral nog wordt geen aanleiding gezien om die situaties specifiek voor procesafspraken in de wet te normeren. Daarbij speelt een rol dat de vragen die rijzen niet fundamenteel verschillen van zaken die zonder procesafspraken worden afgedaan en waarin medeverdachten een uiteenlopende proceshouding kiezen. Voor dergelijke gevallen schrijft het nieuwe wetboek voor dat zaken van verschillende verdachten ter gelijktijdige berechting worden aangebracht indien dat in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak is (artikel 4.1.1, tweede lid). Daarbij geldt dat steeds omzichtig moet worden omgegaan met verklaringen van verdachten die betrekking hebben op het handelen van een medeverdachte, en waar die verklaringen worden gebruikt voor het bewijs en dat is betwist, moet dat gebruik uitdrukkelijk worden

gemotiveerd (artikel 4.3.24, onderdeel g). Ondanks een uiteenlopende proceshouding van medeverdachten kunnen samenhangende zaken waarin wel onderscheidenlijk geen procesafspraken zijn gemaakt gelijktijdig en door dezelfde zittingscombinatie worden berecht. Daarbij verdient opmerking dat het gegeven dat een zittingscombinatie eerder een zaak tegen een medeverdachte heeft afgedaan met inachtneming van procesafspraken in de huidige rechtspraak niet zonder meer een grond tot wraking vormt (ECLI:NL:RBAMS:2023:5212). Bij gelijktijdige berechting is wel denkbaar dat een uiteenlopende proceshouding van verdachten een rol kan spelen bij het al dan niet toelaten van procesafspraken, omdat het proceseconomische voordeel dat kan worden behaald mogelijk wordt beperkt indien een medeverdachte wel uitgebreid verweer voert. Het risico dat gedurende het onderzoek op de terechtzitting informatie naar boven komt die een nieuw licht werpt op de zaak, wordt beperkt door het wettelijke vereiste dat de schuld van de verdachte aan het tenlastegelegde naar het oordeel van de officier van justitie buiten redelijke twijfel vast moet staan (artikel 3.1.1a, tweede lid). Mocht bij gelijktijdige berechting van verschillende verdachten na toelating van de procesafspraken toch nieuwe informatie bekend worden die maakt dat de procesafspraken niet kunnen worden gevolgd, dan kan de rechtbank – als zij nog geen eindvonnis heeft uitgesproken – alsnog beslissingen nemen die afwijken van de procesafspraken. In dergelijke situaties staat de rechtbank dus niet voor een voldongen feit, maar kan zij in samenhangende zaken bij de beraadslaging steeds beslissingen nemen die zij in het licht van alle relevante feiten en omstandigheden juist acht. Daarbij kan het zo zijn dat een uiteenlopende proceshouding van verdachten leidt tot verschillen in straftoemeting. Op basis van de beoogde regeling van procesafspraken kan strafkorting toekomen aan de verdachte die door zijn proceshouding een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan een doeltreffende en spoedige afdoening van de zaak. Deze regeling voorziet niet in strafkorting voor een medeverdachte die niet een dergelijke bijdrage heeft geleverd, en daarin ligt ook de rechtvaardiging van het verschil.

(18) De leden van de D66-fractie vragen op basis waarvan de maximale strafkorting van een derde is bepaald en wat daarvoor de juridische grondslag is, mede gelet op het feit dat bij de kroongetuigenregeling nog een hogere korting mogelijk is. Hoe verhoudt deze korting zich tot de straffen die de rechter in de praktijk reeds oplegt aan bekende verdachten? En kunnen verdachten die van meet af aan volledige openheid van zaken hebben gegeven, op een vergelijkbare strafmatiging aanspraak maken als verdachten die pas later, in het kader van procesafspraken, meewerken? Zou een gelijke behandeling op dit punt niet de voorkeur verdienen?

18. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

De leden van de D66-fractie hechten eraan dat de wetgever zich bij een ingrijpende vernieuwing als deze rekenschap geeft van de werking ervan in de praktijk en zien in de procesafspraken een mogelijkheid om het wetgevingsproces meer evidence-based vorm te geven. De Afdeling wijst er terecht op dat het van belang is dat de doelstelling van de regeling wordt geëxpliciteerd, mede met het oog op de evaluatie die na inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek zal plaatsvinden: of de regeling beoogt een duidelijke procespositie te scheppen dan wel een voortvarende procesgang te stimuleren, bepaalt immers waarop de evaluatie zich moet richten.

(19) Deze leden vragen de regering daarom welke concrete doelstelling met de regeling van procesafspraken wordt nagestreefd en hoe deze doelstelling zich vertaalt naar meetbare indicatoren. Deze leden geven de regering in overweging om vast te leggen welke gegevens beschikbaar moeten zijn om de werking van procesafspraken deugdelijk te kunnen evalueren. Te denken valt aan het aantal gemaakte procesafspraken, de aard van de betrokken strafbare feiten, de inhoud van de afspraken (bijvoorbeeld over tenlastelegging, onderzoek en sanctie), de mate van toegekende strafkorting, de mate waarin de rechter de afspraken volgt dan wel afwijkt, de gevolgen voor doorlooptijden en capaciteit, en de ervaringen van slachtoffers. Is de regering bereid zich in te spannen om deze gegevens vanaf de inwerkingtreding stelselmatig te registreren, zodat een betekenisvolle evaluatie mogelijk is? En is de regering bereid te bezien of een specifieke evaluatiebepaling voor de procesafspraken in de wet kan worden opgenomen dan wel dit onderwerp te betrekken bij de evaluatie van het nieuwe Wetboek?

De leden van de D66-fractie vragen de regering ten slotte of zij bereid is, indien uit de evaluatie blijkt dat onderdelen van de regeling in de praktijk knellen of anderszins niet aan hun doel beantwoorden, tijdig met aanpassingen te komen. Op deze wijze kan de gerechtvaardigde wens van de praktijk om ervaring op te doen, worden verzoend met het belang van een wettelijke grondslag die nu reeds rechtszekerheid en democratische legitimatie biedt.

19. In reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in paragraaf 11 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel systematisch aangegeven hoe de verschillende onderdelen

van de eerste aanvullingswet zich verhouden tot de doelstellingen van het nieuwe wetboek. De regeling van procesafspraken draagt bij aan a) het voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger; c) een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan het strafproces; e) stroomlijning van procedures in het vooronderzoek en de berechting, waarbij zoveel mogelijk wordt bijgedragen aan een reductie van administratieve lasten; en f) het stimuleren van een voortvarende procesgang en het zoveel mogelijk afronden van het onderzoek vóór de inhoudelijke behandeling op de zitting, waarbij wordt gestreefd naar een verkorting van de doorlooptijden. De regeling van procesafspraken beoogt dus op meerdere manieren bij te dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het nieuwe wetboek, en is daar onlosmakelijk mee verbonden. Er is voorzien in uitgebreide monitoring van de werking van het nieuwe wetboek: naast de gebruikelijke wetsevaluatie vijf jaar na inwerkingtreding – waartoe artikel 9.1 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet voorziet in een voor het gehele nieuwe wetboek (met inbegrip van daarin door aanvullingswetten aangebrachte wijzigingen) geldende evaluatiebepaling –, zal een invoeringstoets worden uitgevoerd na het eerste en het derde jaar na inwerkingtreding. Momenteel wordt vanuit het departement geïnventariseerd welke onderwerpen uit het nieuwe wetboek zich lenen voor afzonderlijke monitoring door middel van de invoeringstoetsen en welke onderwerpen zich lenen voor een afzonderlijke evaluatie. Daarbij wordt betrokken dat in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is toegezegd om het onderwerp procesafspraken mee te nemen in zo'n evaluatie. Vanzelfsprekend zal, indien uit de invoeringstoetsen of evaluatie signalen komen dat onderdelen van het wetsvoorstel niet aan hun doel beantwoorden of misschien zelfs ongewenste effecten hebben, bijstelling van de wettelijke regeling tijdig worden overwogen.

De leden van de PRO-fractie lezen dat voor het eerst wordt voorzien in een wettelijke regeling voor het maken van procesafspraken. Aangezien er in de praktijk wel al jarenlang procesafspraken worden gemaakt en deze leden eerder op een wettelijke regeling daarvan hebben aangedrongen, achten zij het een verbetering dat het voorliggend wetsvoorstel daar nu daadwerkelijk voorstellen toe doet. Mede omdat met het maken van procesafspraken de openbaarheid van het strafproces, de actieve rol van de rechter, de waarheidsvinding en de positie van slachtoffers in het geding zijn, achten deze leden het van belang dat het maken van procesafspraken duidelijk wettelijk wordt ingekaderd. Zij achten het dan ook niet wenselijk, zoals meerdere organisaties bepleiten, dat de praktijk eerst zou moeten uitwijzen hoe procesafspraken zich gaan ontwikkelen en dat er pas daarna een wettelijk kader zou worden vastgelegd. Juist omdat er al vijf jaar lang procesafspraken worden gemaakt, is het naar de mening van deze leden van belang dat de betrokken procespartijen nu houvast gaan krijgen door het stellen van wettelijke normen.

(20) Kan de regering aangeven op welke punten de gegroeide praktijk en de jurisprudentie daarover nu wordt gecodificeerd? Op welke punten wordt afgeweken van de gegroeide praktijk en jurisprudentie?

20. De bestaande praktijk berust op de door de Hoge Raad gegeven kaders (ECLI:NL:HR:2022:1252) en een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal over procesafspraken. De Hoge Raad heeft in het genoemde arrest geoordeeld dat het op grond van het huidige stelsel van strafvordering mogelijk is om procesafspraken te maken – ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting en in hoger beroep – en dat de rechter tot een uitspraak kan komen die overeenstemt met het afdoeningsvoorstel van de officier van justitie en de verdachte. Tegen die achtergrond formuleert de Hoge Raad enkele randvoorwaarden en aandachtspunten die in acht moeten worden genomen, waaronder de vereisten dat bij het tot stand komen van procesafspraken de verdachte van rechtsbijstand is voorzien en de officier van justitie rekening houdt met de belangen van het slachtoffer. Met het oog op de rechterlijke beoordeling van de strafzaak waarop het gezamenlijk afdoeningsvoorstel betrekking heeft, stelt de Hoge Raad voorop dat de totstandkoming van zo'n afdoeningsvoorstel geen afbreuk doet aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van de rechter voor de uitkomst van de strafzaak. Dat betekent concreet dat de rechter zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt voor de behandeling en de beoordeling van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de huidige artikelen 348 en 350 (de formele en materiële vragen van het rechterlijke beslismodel) – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), en daarmee dat deze beslissingen kan nemen die afwijken van het voorstel van de officier van justitie en de verdachte. De Hoge Raad formuleert verder een aantal aandachtspunten die ertoe strekken de rechter in concrete zaken houvast te geven bij de wijze waarop hij – binnen het bestaande wettelijke en verdragsrechtelijke kader – procesafspraken kan betrekken bij de behandeling en beoordeling van de strafzaak.

De specifieke regeling van procesafspraken die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, bouwt voort op de door de Hoge Raad gegeven kaders. Zo blijft in lijn daarmee als centrale waarborg gehandhaafd dat de rechter zelfstandig verantwoordelijk is voor het behandelen en het beoordelen van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, waarin de formele en materiële vragen van het rechterlijk beslismodel zijn opgenomen – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM, artikel 47 EU-Handvest en artikel 1.1.2 van het nieuwe wetboek); de rechter kan dus beslissingen nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Het huidige rechtskader wordt op onderdelen bijgesteld of nader ingevuld. Zo beperkt de voorgestelde wettelijke regeling het toepassingsgebied van procesafspraken, door te bepalen dat bij zeer ernstige geweldsmisdrijven of zeer ernstige seksuele misdrijven (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a) alsook over bepaalde straffen en maatregelen (tweede lid) geen procesafspraken kunnen worden gemaakt, terwijl voorts wordt bepaald dat afspraken over de vordering van de benadeelde partij of de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel alleen onder nadere voorwaarden toelaatbaar zijn (derde en vierde lid). Het huidige kader bevat op deze punten geen concrete begrenzings. De huidige praktijk bevat voorbeelden van zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt die onder de voorgestelde wettelijke regeling niet meer mogelijk zouden zijn, zoals procesafspraken met betrekking tot het medeplegen van voorbereiding tot moord (ECLI:NL:RBROT:2024:2154) onderscheidenlijk poging tot doodslag (ECLI:NL:RBLIM:2024:1111). Nieuw ten opzichte van het huidige wettelijke kader is ook de maximering van de hoogte van de strafvermindering die een verdachte vanwege gemaakte procesafspraken ten deel kan vallen tot een derde ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen in het geval geen procesafspraken zouden zijn gemaakt (artikel 4.3.4, tweede lid). Bovendien wordt de situatie waarin de procesafspraken overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging langs twee wegen nader genormeerd. De procespartijen kunnen samen overeenkomen dat bepaalde feiten wel en andere feiten niet worden ten laste gelegd of dat een deel van de pleegperiode buiten de tenlastelegging wordt gehouden (kwantitatieve beperking van de tenlastelegging), of dat een minder ernstige variant van een bepaald feit wordt ten laste gelegd (kwalitatieve beperking van de tenlastelegging). Met betrekking tot feiten die in een dergelijke procesafpraak buiten de tenlastelegging worden gehouden, moet naar het oordeel van de officier van justitie ten aanzien van de verdachte steeds voldoende aanwijzing van schuld bestaan (artikel 3.1.1a, tweede lid; het gaat dus om strafbare feiten die wel zijn opgespoord en bewijsbaar zijn). De tweede weg waarlangs afspraken over de inhoud en omvang van de tenlastelegging nader worden genormeerd betreft de introductie van een rechterlijke toets. Deze strekt ertoe te beoordelen of de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel e). Ten opzichte van huidige praktijk wordt de positie van de rechter hiermee versterkt. Daarbij bevat de voorgestelde wettelijke regeling diverse procedurele elementen die in het geldende rechtskader niet zijn voorzien. Zo wordt geregeld dat en op welke wijze de rechter tijdens het onderzoek op de terechtzitting de toelaatbaarheid van gemaakte procesafspraken toetst (artikel 4.2.26a), worden voorzieningen getroffen voor situaties dat de rechter – voor of na de sluiting van het onderzoek op de terechtzitting – een beslissing neemt of wil nemen die niet overeenkomt met de gemaakte afspraken (artikelen 4.2.26c en 4.3.4, derde lid) en worden hoger beroep en beroep in cassatie in beginsel uitgesloten voor het openbaar ministerie en de verdachte indien procesafspraken zijn gemaakt en de rechter binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist (artikelen 5.4.1, vijfde lid en 5.5.1, derde lid). Ook is de procespositie van het slachtoffer verstevigd in de procedure waarbinnen procesafspraken tot stand komen en de toelaatbaarheid daarvan door de rechter wordt beoordeeld. Zo wordt in de wet vastgelegd dat het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting, op basis waarvan de officier van justitie en de rechter zich rekenschap kunnen geven van de wijze waarop de procesafspraken zich verhouden tot de rechten en belangen van het slachtoffer (zie nader antwoord 55).

Procesafspraken kunnen als zodanig een bijdrage leveren aan een doeltreffende en spoedige berechting. Met de voorgestelde wettelijke regeling van procesafspraken is beoogd enerzijds bij te dragen aan de rechtszekerheid en rechtsbescherming door expliciet vast te leggen onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen procesafspraken kunnen worden gemaakt en anderzijds te bevorderen dat de inzet van het instrument procesafspraken in de praktijk wordt beperkt tot strafzaken waarin daarvoor een specifieke aanleiding bestaat, zodat de toepassing daarvan maatschappelijk aanvaardbaar blijft.

De leden van de PRO-fractie zijn van mening dat het maken van procesafspraken tot de uitzonderingen moet blijven behoren. Deze leden zijn van mening dat de regel moet zijn dat het strafproces in de openbaarheid moet plaatsvinden en dat die openbaarheid niet standaard moet worden aangetast door procesafspraken die buiten het zicht van anderen worden gemaakt. Eveneens zijn zij van mening dat de actieve rol van de rechter niet te gemakkelijk mag worden beperkt of dat er niet langer sprake is van een volledige waarheidsvinding. Nu begrijpen de aan het woord zijnde leden uit het wetsvoorstel dat er over vrijwel alle strafbare feiten, met uitzondering van de zwaarste zeden- en geweldsmisdrijven, procesafspraken gemaakt moeten kunnen worden. (21) Deelt de regering de mening dat het maken van procesafspraken de uitzondering moet blijven en niet de regel moet worden? Zo ja, hoe gaat voorkomen worden dat door het vastleggen van een wettelijke regeling over procesafspraken de overheersende praktijk gaat worden dat de rechter met procesafspraken wordt geconfronteerd? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet?

21. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 7. Daarnaast zij in reactie op de opmerking dat het strafproces in de openbaarheid moet plaatsvinden verwezen naar het antwoord op vraag 12. In dat antwoord is toegelicht dat ten aanzien van de externe openbaarheid van het onderzoek op de terechtzitting en de motivering van het vonnis geen wezenlijk onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die met en zonder procesafspraken worden afgedaan. Strafzaken die op basis van procesafspraken worden afgedaan zijn dus openbaar en daarmee kenbaar en controleerbaar voor eenieder.

(22) Begrijpen de leden van de PRO-fractie het goed dat er in het kader van de procesafspraken geen afspraken mogen worden gemaakt over de hoogte van het te ontnemen bedrag terwijl dat in het kader van een schikking juist wel mogelijk is? Zo ja, waarom bestaat dat verschil? Zo nee, wat begrijpen deze leden dan niet goed?

22. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 13.

De leden van de Groep Markuszower lezen dat procesafspraken wettelijk worden verankerd. Deze leden begrijpen dat dergelijke afspraken inmiddels in de praktijk voorkomen, maar vragen of met dit wetsvoorstel niet een fundamentele koerswijziging wordt ingezet. Naar het oordeel van deze leden hoort een strafzaak te draaien om waarheidsvinding, een openbare behandeling van de zaak en een straf die recht doet aan de ernst van het gepleegde feit. Zij hebben moeite met een ontwikkeling waarbij verdachten en het OM voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling afspraken kunnen maken over de afdoening van een strafzaak.

De leden van de Groep Markuszower constateren dat in de memorie van toelichting veel aandacht wordt besteed aan het verkorten van doorlooptijden, het beperken van werklast en het efficiënter laten functioneren van de strafrechtketen. Deze leden begrijpen dat politie, OM en rechtspraak kampen met hoge werkdruk, maar vragen voor wie deze regeling uiteindelijk wordt ingevoerd. Zij lezen uitvoerig over voordelen voor de strafrechtketen, maar zien nauwelijks terug welk concreet voordeel slachtoffers of de samenleving hiervan hebben.

(23) Kan de regering breed uiteenzetten welke concrete maatschappelijke problemen met procesafspraken worden opgelost?

23. Een effectief en vlot verlopend strafproces is nodig voor een krachtige rechtshandhaving. Procesafspraken kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces, met name in omvangrijke of complexe zaken. Door de totstandkoming van een door de officier van justitie en de verdachte gedragen voorstel voor een bepaalde afdoening van de zaak zullen onder andere aanvullende onderzoekshandelingen in het vooronderzoek en in het stadium van de berechting achterwege kunnen blijven, waarmee de betreffende zaak sneller kan worden afgerond. Ook staat in beginsel voor het openbaar ministerie en voor de verdachte geen hoger beroep open tegen het eindvonnis indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten die een gezamenlijk voorstel inhouden over de sanctieoplegging en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist (artikel 5.4.1). Dit kan bijdragen aan een verkorting van doorlooptijden en de werklast en capaciteitsinzet in omvangrijke of complexe strafzaken beperken, waardoor meer zaken kunnen worden afgedaan. Dit is in het belang van de samenleving, en niet in de laatste plaats van slachtoffers van strafbare feiten. In juridisch opzicht draagt een voortvarende afdoening bij aan berechting binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM. Berechting binnen een redelijke termijn is niet alleen een recht van de verdachte – waarbij de overschrijding van die termijn kan leiden tot een processuele sanctie – maar ook van de benadeelde partij. Het kan de effectiviteit en de kwaliteit van de afdoening bovendien ten goede komen als de procespartijen

het eens worden over een bepaalde vorm van afdoening (vgl. de vordering tot cassatie in het belang van de wet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2022:566, rov. 9.9).

(24) Op welke wijze profiteren slachtoffers van criminaliteit hiervan? Deze leden ontvangen graag concrete voorbeelden. Zijn er onderzoeken waaruit blijkt dat slachtoffers meer tevreden zijn over de afdoening van een strafzaak wanneer procesafspraken worden gemaakt? Zo nee, waarom wordt dan aangenomen dat deze regeling ook in hun belang is? Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin procesafspraken aantoonbaar hebben geleid tot betere uitkomsten voor slachtoffers of de samenleving dan een reguliere behandeling van de zaak door de rechter?

24. Het maken van procesafspraken kan ook in het belang zijn van slachtoffers. Zo kunnen procesafspraken de duur van het strafproces verkorten en daarmee leiden tot een snellere afdoening van de strafzaak. Als procesafspraken zijn gemaakt die door de rechter zijn gevolgd, kan – behoudens uitzonderingsgevallen – geen rechtsmiddel worden ingesteld tegen de einduitspraak, waardoor de strafzaak sneller definitief tot een einde komt. Slachtoffers zijn hierbij gebaat, omdat onzekerheid over de uitkomst van de zaak een belasting voor hen kan vormen. Voor slachtoffers kan tevens van betekenis zijn dat een uitgebreide bespreking van het tenlastegelegde feit op de terechtzitting achterwege kan blijven omdat de verdachte het feit niet betwist. Bovendien kan een slachtoffer dat de hoedanigheid heeft van benadeelde partij er voordeel bij hebben dat met diens instemming procesafspraken worden gemaakt over de vordering tot schadevergoeding. Een slachtoffer dat zich heeft gevoegd als benadeelde partij krijgt op die manier eerder duidelijkheid over welke schade wordt vergoed. Overigens zijn er geen onderzoeken bekend waaruit blijkt dat slachtoffers meer of minder tevreden zijn over de afdoening van een strafzaak wanneer procesafspraken worden gemaakt. Hoewel procesafspraken in de huidige praktijk met name worden gemaakt in zaken waarin er geen slachtoffers zijn van wie belangen worden geraakt door de procesafspraken, kunnen al wel enkele concrete voorbeelden worden gevonden in de gepubliceerde rechtspraak van zaken waarin de rechter uitdrukkelijk overweegt dat de procesafspraken ook het slachtoffer of de benadeelde partij ten goede komen (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNHO:2025:11970 en ECLI:NL:RBDHA:2025:21452).

De opvattingen van slachtoffers over de wenselijkheid van procesafspraken kunnen vanzelfsprekend per zaak en per slachtoffer verschillen. De regeling waarborgt dat het slachtoffer in verschillende fasen van het proces schriftelijk dan wel mondeling zijn zienswijze kan inbrengen over (voorgenomen) procesafspraken, zodat in elke individuele zaak de belangen van het slachtoffer – naast andere betrokken belangen (zie nader het antwoord op vraag 56) – op toereikende wijze worden meegewogen bij het maken en beoordelen van procesafspraken.

De leden van de Groep Markuszower lezen dat de regering benadrukt dat de rechter zelfstandig blijft beslissen over de strafzaak. Deze leden vragen echter of dat in de praktijk wel zo eenvoudig ligt. Wanneer procesafspraken ertoe leiden dat bepaalde feiten niet langer ten laste worden gelegd, kan de rechter zich daar immers ook niet meer over uitspreken. Daarmee lijkt de ruimte waarbinnen de rechter zijn oordeel vormt vooraf al te worden beperkt.

(25) Is de regering het ermee eens dat procesafspraken ertoe kunnen leiden dat bepaalde strafbare feiten bewust niet aan de rechter worden voorgelegd? Wordt de rechter daarmee niet feitelijk beperkt wanneer procesafspraken ertoe leiden dat bepaalde feiten buiten de tenlastelegging blijven?

25. Het is juist dat procesafspraken overeenstemming kunnen inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging, maar ook die afspraken worden getoetst door de rechter. Dergelijke afspraken tussen de officier van justitie en de verdachte kunnen inhouden dat bepaalde feiten niet worden ten laste gelegd, dat een deel van de pleegperiode buiten de tenlastelegging wordt gehouden of dat een minder ernstige variant van een bepaald feit op de tenlastelegging wordt opgenomen. Deze bevoegdheid past bij de rol van de officier van justitie in het Nederlandse strafvorderlijk stelsel. Op basis van het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie en het opportuniteitsbeginsel beslist de officier van justitie over de inhoud en strekking van de tenlastelegging. De rechter beslist of de verdachte ter zake van die tenlastegelegde feiten moet worden veroordeeld. De tenlastelegging vormt de grondslag voor de beslissingen van de rechter, die dus geen inhoudelijk oordeel kan uitspreken over feiten die niet op de tenlastelegging zijn opgenomen. De officier van justitie is in het algemeen ook niet verplicht om geconstateerde strafbare feiten ten laste te leggen: hij kan daarvan afzien op gronden aan het algemeen belang ontleend (artikel 1.3.15). Doorgaans kan die beslissing enkel aan rechterlijke controle worden onderworpen indien een rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof beklag instelt tegen de

beslissing tot niet-vervolgning. Wanneer echter de inhoud en omvang van de tenlastelegging beperkt wordt op grond van tussen de officier van justitie en de verdachte gemaakte procesafspraken, geldt op grond van de voorgestelde regeling een extra waarborg. De rechtbank kan de afspraken namelijk enkel toelaten indien de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak als geheel (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel e). De rechter toetst op die manier of afspraken die de strekking hebben de inhoud en omvang van de tenlastelegging te beperken niet disproportioneel zijn.

De leden van de Groep Markuszower constateren verder dat de voorgestelde regeling geen harde grenzen bevat. Deze leden begrijpen niet waarom de regering ervoor kiest om de vraag of procesafspraken toelaatbaar zijn grotendeels afhankelijk te maken van zeer open normen en afwegingen achteraf. Juist bij een regeling die zo direct raakt aan de wijze waarop strafzaken worden afgedaan, zou volgens deze leden duidelijkheid voorop moeten staan.

(26) Waarom kiest de regering niet voor duidelijke wettelijke grenzen? Waarom wordt niet expliciet bepaald dat procesafspraken uitgesloten zijn bij bijvoorbeeld moord, doodslag, verkrachting, seksueel misbruik van minderjarigen, terroristische misdrijven en zware georganiseerde criminaliteit? Welke bezwaren ziet de regering tegen een niet-limitatieve lijst van misdrijven waarvoor procesafspraken niet mogelijk zijn? Acht de regering het wenselijk dat ook verdachten van de zwaarste gewelds- en zedenmisdrijven gebruik kunnen maken van procesafspraken? Zo ja, waarom? Wie is hierbij gebaat?

26. Het wetsvoorstel sluit het maken van procesafspraken expliciet uit ten aanzien van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a). Dit betekent dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt ten aanzien van onder het bereik van het genoemde criterium vallende geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven, zoals doodslag (artikel 287 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)), mensenhandel (artikel 273f Sr) en gekwalificeerde opzetverkrachting (artikel 243, tweede lid, Sr). Vanwege de ernst en maatschappelijke impact van dergelijke zware delicten wordt de uitruil van strafvermindering tegen proceseconomische voordelen niet passend geacht. De aard en ernst van deze misdrijven, waaronder de gevolgen voor het slachtoffer, maken dat het maatschappelijk voordeel van een snelle en doeltreffende berechting onvoldoende gewicht in de schaal legt om een wezenlijke strafforkting te kunnen rechtvaardigen. De voorgestelde afbakening beoogt enerzijds door het stellen van een duidelijke grens de rechtszekerheid te bevorderen en anderzijds – door het uitsluiten van het type misdrijven dat in het algemeen een grote impact heeft op het slachtoffer en op de samenleving – bij te dragen aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van procesafspraken en daarmee aan de toekomstbestendigheid van de regeling. Daarbij verdient nog opmerking dat een niet-limitatieve wettelijke opsomming van misdrijven waarbij procesafspraken niet mogelijk zijn, zoals door deze leden gesuggereerd, vanwege dat open karakter juist zou leiden tot een meer diffuse afbakening en daarmee tot een minder duidelijke begrenzing.

De leden van de Groep Markuszower krijgen de indruk dat procesafspraken in belangrijke mate zijn ingevoerd om capaciteitsproblemen binnen de strafrechtketen te verlichten. Deze leden vinden dat tekorten bij politie, OM en rechtspraak niet mogen leiden tot een systeem waarin over de afdoening van strafzaken wordt onderhandeld. (27) Is de regering het met deze leden eens dat een tekort aan rechters, officieren van justitie of zittingscapaciteit geen reden mag zijn om een systeem van procesafspraken in te voeren?

27. Procesafspraken kunnen leiden tot een efficiënte en voortvarende afdoening van strafzaken, met name in die zaken die vanwege hun complexe aard of omvang een onevenredig groot beslag leggen op beschikbare zittings- en mogelijk ook opsporingscapaciteit. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan grote of ingewikkelde opiumwetzaken, fraudezaken of milieuzaken en strafzaken met grensoverschrijdende aspecten. Deze zaken zouden zonder procesafspraken wellicht niet (tijdig) of enkel na een langdurig strafproces kunnen worden afgedaan. Hiermee past de inzet van procesafspraken bij de breed gedeelde wens om de schaarse capaciteit van zittingsruimte, rechters en officieren van justitie optimaal te benutten. Dat is echter niet de enige functie van procesafspraken. Eerder in deze nota (zie het antwoord op vraag 23) is al gewezen op het belang van een berechting binnen een redelijke termijn, dat in omvangrijke of complexe zaken soms in het gedrang kan komen. Bovendien kan het de effectiviteit en de kwaliteit van de afdoening ten goede komen als de procespartijen het eens worden over een bepaalde vorm van afdoening (vgl. de vordering tot cassatie in het belang van de wet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2022:566, rov. 9.9). Het werklasteffect van deze regeling laat zich

niet op voorhand kwantificeren, omdat dit sterk afhangt van de mate waarin procesafspraken in de praktijk zullen worden toegepast. Naar schatting van het openbaar ministerie zijn er sinds het in 2022 gewezen standaardarrest van de Hoge Raad over procesafspraken tot 26 augustus 2026 688 rechterlijke uitspraken gepubliceerd waarbij procesafspraken zijn gemaakt. Het aantal zaken waarin dit gebeurt neemt vooralsnog toe. De proceseconomische voordelen zullen evenwel per zaak verschillen: in een grote zaak waarin vroeg procesafspraken worden gemaakt, kan mogelijk veel zittingscapaciteit worden bespaard. In een zaak die juist al lange tijd aanhangig is op het onderzoek op de terechtzitting en waarin procesafspraken worden gemaakt mede om de berechting binnen een redelijke termijn te kunnen afronden, zal de werklastbesparing mogelijk beperkter zijn.

(28) Kan de regering aangeven hoeveel strafzaken naar verwachting jaarlijks via procesafspraken zullen worden afgedaan en hoeveel capaciteit daarmee volgens de regering wordt bespaard?

28. Op basis van de cijfers die in het vorige antwoord zijn genoemd, verwacht het openbaar ministerie dat ongeveer 250 zaken per jaar op basis van procesafspraken worden afgedaan. Het maken van procesafspraken bespaart veel capaciteit, bijvoorbeeld doordat bepaalde onderzoekshandelingen, zoals het horen van getuigen, niet meer hoeven te worden verrichten de inhoudelijke behandeling van de strafzaak op de terechtzitting substantieel vlotter verloopt. Een precieze bepaling van de totale bespaarde capaciteit is niet te maken.

3.1 Inleiding procesafspraken

De leden van de VVD-fractie menen dat procesafspraken kunnen bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting van complexe strafzaken. Gelet op alle uitdagingen met betrekking tot het terugdringen van de doorlooptijden in de strafrechtketen, kunnen procesafspraken nuttig zijn. Tegelijkertijd raakt dit onderwerp aan fundamentele vragen over waarheidsvinding, strafvermindering, slachtofferbelangen en het maatschappelijk vertrouwen in de strafrechtspleging. Deze leden stellen een aantal vragen en maken een aantal opmerkingen over het instrument zelf en de onderliggende keuzes die in het wetsvoorstel worden gemaakt.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de memorie van toelichting geen duidelijke principiële visie bevat op de vraag welke rol procesafspraken in het Nederlandse strafrecht zouden moeten spelen.

(29) Ziet de regering procesafspraken vooral als instrument voor uitzonderlijk maatwerk in heel complexe strafzaken of als een generieke afdoeningsmodaliteit die ook in alledaagse strafzaken op grote schaal kan en mag worden ingezet?

29. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 7.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Kamer in januari 2026 heeft uitgesproken bij motie-Ellian over de onwenselijkheid van procesafspraken met grote criminelen (Kamerstuk 36800 VI, nr. 82). De Kamer heeft dan ook met klem verzocht om aan het OM over te brengen geen nadere stappen in deze richting te zetten tot na de behandeling van de eerste aanvullingswet.

(30) Met inachtneming van de onafhankelijkheid van het OM vragen deze leden of de regering kan reflecteren op de uitvoering van deze motie en of de regering de opvatting deelt dat het maken van procesafspraken met grote criminelen onwenselijk is.

30. Bij de behandeling van de genoemde motie in het kader van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2026 (36800-VI) is aangegeven dat deze motie zo wordt uitgelegd dat – kort gezegd – aan het openbaar ministerie wordt overgebracht dat in de Tweede Kamer ongerief bestaat over het maken van procesafspraken met grote drugscriminelen (Handelingen II 2025/26, nr. 37, item 8, p. 34). De motie is aangenomen. Kamervragen over de wenselijkheid van het maken van procesafspraken met grote criminelen zijn eerder door de regering beantwoord (Aanhangsel Handelingen II 2023/245, nr. 990) en Aanhangsel Handelingen II 2024/2025, nr. 1236). Daarbij is benadrukt dat criminele kopstukken strafrechtelijk moeten worden aangepakt. Het openbaar ministerie spant zich tot het uiterste in om dit zo effectief mogelijk te doen. Procesafspraken kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces. Daarnaast hebben procesafspraken in beginsel tot gevolg dat procespartijen, indien de rechter beslist overeenkomstig hun gezamenlijke afdoeningsvoorstel, geen rechtsmiddel kunnen instellen tegen de einduitspraak, zodat de desbetreffende zaak versneld wordt afgedaan. Een en ander kan bijdragen aan een verkorting van doorlooptijden en vermindering van de werklast, kan de capaciteitsinzet in

omvangrijke of complexe strafzaken beperken en kan bij een veroordeling de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf vergemakkelijken. Door de mogelijkheid om strafzaken door middel van procesafspraken af te doen blijft ook meer capaciteit beschikbaar om andere strafzaken op te pakken en wordt bovendien de kans op strafvermindering op grond van lange doorlooptijden in strafzaken kleiner. Ten opzichte van de huidige praktijk houdt het voorgestelde wettelijke toetsingskader als nadere begrenzing in dat er geen procesafspraken kunnen worden gemaakt in strafzaken waarin sprake is van een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en dat feit gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van personen. Bij deze zeer ernstige gewelds- en seksuele misdrijven wordt het maken van procesafspraken onwenselijk geacht.

(31) De leden van de VVD-fractie merken op dat de regeling voor procesafspraken forse risico's met zich brengt voor de externe openbaarheid van het strafproces, zeker als procesafspraken op grote schaal worden toegepast. Hoe weegt de regering deze risico's? Zijn er in dit kader journalisten geraadpleegd over deze risico's en is contact geweest met de Nederlandse Vereniging van Journalisten en, zo nee, kan dat alsnog gebeuren?

31. In het antwoord op vraag 12 is beschreven welke waarborgen het wetsvoorstel bevat om te verzekeren dat gemaakte procesafspraken op een openbare zitting worden besproken en beoordeeld, en dat ten aanzien van de externe openbaarheid van het onderzoek op de terechtzitting en de motivering van het vonnis geen wezenlijk onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die met en zonder procesafspraken worden afgedaan. Strafzaken die op basis van procesafspraken worden afgedaan zijn dus openbaar en daarmee kenbaar en controleerbaar voor eenieder. Daarom wordt geen aanleiding gezien voor contact met de Nederlandse Vereniging van Journalisten of het anderszins raadplegen van journalisten.

3.1.1 Aanleiding

(32) De leden van de CDA-fractie constateren dat procesafspraken in bepaalde gevallen als noodoplossing gezien kunnen worden om de doorlooptijden te versnellen. Kan de regering hierop reflecteren? Deze leden vragen ook of de regering van mening is dat de regeling van procesafspraken in dat licht vooral een pragmatische achtergrond heeft. Welke alternatieven ziet de regering daarnaast om de doorlooptijden te versnellen?

32. In de huidige praktijk worden procesafspraken steeds vaker toegepast. Een wettelijke regeling om deze praktijk te normeren ontbreekt echter tot op heden en daar zijn onder meer in de Tweede Kamer kritische vragen over gesteld, waaronder over de principiële wenselijkheid van procesafspraken. De regering ziet geen reden procesafspraken principieel af te wijzen en is bovendien van oordeel dat een duidelijke wettelijke regeling in het nieuwe Wetboek van Strafvordering niet mag ontbreken. In de voorgestelde regeling wordt afgebakend onder welke voorwaarden en binnen welke begrenzingen procesafspraken kunnen worden gemaakt en toegelaten. Dat komt de rechtszekerheid ten goede, waarmee het voorstel mede bevordert dat slachtoffers weten waar zij aan toe zijn in zaken waar procesafspraken worden overwogen.

Procesafspraken kunnen in de ogen van de regering een bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces. Een afdoeningsvoorstel kan bijvoorbeeld aanvullende onderzoekshandelingen in het vooronderzoek of in de fase van berechting overbodig maken en daardoor tijd besparen, waardoor eerder een rechterlijke uitspraak kan volgen dan wanneer geen procesafspraken zijn gemaakt. Hiermee past de inzet van procesafspraken bij de breed gedeelde wens om de schaarse capaciteit van zittingsruimte, rechters en officieren van justitie optimaal te benutten. In de beantwoording van vraag 27 is benadrukt dat dit niet de enige functie is, en dat procesafspraken ook kunnen bijdragen aan een berechting binnen een redelijke termijn en de effectiviteit en de kwaliteit van de afdoening ten goede kunnen komen. De afweging of procesafspraken een passende modaliteit zijn in een concrete zaak, hangt af van de bijzonderheden van het geval. Die beoordeling is – binnen de grenzen van de wet – uiteindelijk aan de rechter.

Als andere maatregel voor het versnellen van doorlooptijden kan worden genoemd de beweging naar voren, onderdeel van de eerste vaststellingswet van het nieuwe wetboek en uitvoerig onderwerp van gesprek tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De beweging naar voren is erop gericht de aansluiting tussen het opsporingsonderzoek en het onderzoek ter terechtzitting te verbeteren door te bevorderen dat het onderzoek ter terechtzitting goed wordt voorbereid. Als de kansen die het nieuwe wetboek biedt op dat vlak goed worden benut, dan draagt dat bij aan het verminderen van

onnodige aanhoudingen en een betere benutting van zittingscapaciteit. Aan het verkorten van doorlooptijden kan ook bijdragen dat dit wetsvoorstel ten aanzien van de buitengerechtelijke afdoening van lichtere strafbare feiten de voorwaardelijke strafbeschikking introduceert. Daarmee ontstaat ruimte om de beperkte rechterlijke capaciteit in te zetten voor zwaardere zaken. Verder is het terugdringen van doorlooptijden een algemene prioriteit in de strafrechtketen. Samen met de ketenorganisaties wordt gewerkt aan een deltaplan strafrechtketen. Het terugdringen van doorlooptijden maakt hier onderdeel van uit. De regering verwacht dat het samenstel van maatregelen dat in deze alinea is geschetst een bijdrage zal leveren aan het terugdringen van de doorlooptijden, maar ziet daarin geen (toereikend) alternatief voor procesafspraken.

3.1.2 Hoofdpijnen en verhouding tot doel en uitgangspunten Wetboek van Strafvordering

De leden van de CDA-fractie achten het wenselijk en verstandig dat een wettelijke regeling voor procesafspraken tot stand komt. Deze leden constateren dat de algehele modernisering van het Wetboek van Strafvordering op 1 april 2029 in werking treedt, zodat ketenpartners voldoende tijd hebben om zich op de wijzigingen voor te bereiden. Tegen deze achtergrond vragen deze leden of het voor de hand ligt dat de rechterlijke macht, indien de voorgestelde wettelijke regeling inzake procesafspraken door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer wordt aanvaard, al vóór de formele inwerkingtreding daarop zal anticiperen.

(33) In dat verband vragen deze leden of tot 1 april 2029 de huidige aanwijzing van het OM en bestaande jurisprudentie omtrent procesafspraken onverkort van toepassing blijven of dat in de tussentijdse periode al rekening zal worden gehouden met de nieuwe wettelijke regeling.

33. Tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt de toepassing van procesafspraken genormeerd door de rechtspraak van de Hoge Raad en de OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken. Het is aan de rechtspraak en het openbaar ministerie te bezien in hoeverre zij – binnen het huidige wettelijke kader – reeds voor die inwerkingtreding anticiperen op de kaders die in het nieuwe wetboek worden gesteld voor het maken van procesafspraken.

De leden van de CDA-fractie lezen dat met het oog op materiële waarheidsvinding het van belang is dat alleen procesafspraken worden gemaakt ter zake van feiten die de verdachte daadwerkelijk heeft begaan. Daarnaast lezen deze leden dat al bij de vervolgingsbeslissing gebruik kan worden gemaakt van procesafspraken wanneer de officier van justitie buiten redelijke twijfel stelt dat elk van de feiten waarop de tenlastelegging betrekking heeft door de verdachte is begaan.

(34) Begrijpen deze leden het goed dat bij het aangaan van procesafspraken bij de vervolgingsbeslissing, de verdachte dan in principe heeft bekend over de feiten die zijn begaan?

34. Het is mogelijk dat de verdachte een bekennende verklaring heeft afgelegd, maar dat is geen voorwaarde voor de totstandkoming van procesafspraken. Voldoende is dat de verdachte de feiten niet betwist. Voor de officier van justitie geldt dat naar zijn oordeel de schuld van de verdachte aan de feiten die in de tenlastelegging worden opgenomen buiten redelijke twijfel moet vaststaan op het moment dat de procesafspraken worden gemaakt. Ook wanneer na aanvang van de berechting procesafspraken worden gemaakt, moet dit voorschrift in acht worden genomen. Dit blijkt uit de verwijzing naar artikel 3.1.1a in artikel 4.1.2a, 4.2.26a, eerste lid, en 5.4.7a. Met dit voorschrift wordt beoogd te bewerkstelligen dat procesafspraken enkel worden gemaakt in zaken waarin het bewijs niet wezenlijk ter discussie staat, en op die wijze sluit de regeling aan bij de doelstelling van het strafprocesrecht dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige.

(35) De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de verschillen tussen de voorgestelde wettelijke regeling en de manier waarop op dit moment om wordt gegaan met procesafspraken op basis van jurisprudentie en de OM-Aanwijzing.

35. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 20.

3.1.3 Adviezen

Ten aanzien van het moment waarop een wettelijke regeling voor procesafspraken in werking kan treden, merken de leden van de VVD-fractie het volgende op. Deze leden zijn van mening dat gelet op de aard, omvang

en impact die procesafspraken met zich brengen dat uitstel van het treffen van een wettelijke voorziening – iets waar de NOvA en de RvdR voor hebben gepleit – niet aan de orde kan zijn. Deze leden begrijpen de wens van organisaties om de rechtspraktijk meer tijd te geven om de mogelijkheden van procesafspraken te verkennen, best practices te ontwikkelen en knelpunten te signaleren. Daar staat tegenover dat procesafspraken en de wijze waarop daar momenteel invulling aan wordt gegeven zonder daartoe geschikte wettelijke regeling, niet te lang kan duren.

(36) Deelt de regering met deze leden dat het belang van een democratisch tot stand gekomen wettelijke regeling dient te prevaleren boven het belang om meer tijd te hebben om best practices te ontwikkelen in de rechtspraak op basis van het huidige kader?

36. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 14 en 16.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering er niet voor heeft gekozen om af te stappen van het verbod om procesafspraken te maken in zaken waarin het strafbare feit een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Deze leden hebben zorgen over procesafspraken met zware drugscriminelen, dus zij zijn positief over het behouden van het verbod van procesafspraken voor grote criminelen.

(37) Kan de regering in kaart brengen wat het behouden van het verbod om procesafspraken te maken met deze groep criminelen betekent voor de zittingscapaciteit?

37. Op grond van het bestaande wettelijke kader geldt geen verbod op het maken van procesafspraken met “grote criminelen”. De officier van justitie houdt bij de afweging om al dan niet procesafspraken te maken altijd rekening met de aard en ernst van de zaak. De voorgestelde wettelijke regeling bevat in algemene zin evenmin een verbod op het maken van het genoemde type afspraken. Wel worden in die regeling procesafspraken uitgesloten bij – kort gezegd – gewelds- en seksuele misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. De gevolgen van deze beperking van het toepassingsbereik van procesafspraken voor de zittingscapaciteit zijn niet kwantitatief in kaart te brengen, omdat in de bij vraag 28 genoemde cijfers geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten zaken waarin procesafspraken worden toegepast.

(38) Hoe wordt de transparantie van de rechtszaken geborgd?

38. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 12.

(39) De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de keuze van de maximale gevangenisstraf van twaalf jaar als grens. Is overwogen om die grens lager te leggen en, zo ja, kan de regering nader ingaan op de uiteindelijke keuze? Vindt de regering het wenselijk dat bij relatief grote vergrijpen het alsnog mogelijk is om procesafspraken te maken?

39. Dit wetsvoorstel sluit het maken van procesafspraken uit ten aanzien van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a). Hiermee wordt het toepassingsgebied van procesafspraken ingeperkt, aangezien in het geldende recht in beginsel ten aanzien van alle misdrijven procesafspraken kunnen worden gemaakt. Vanwege de ernst en maatschappelijke impact van dergelijke zware geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven wordt de uitruil van strafvermindering tegen proceseconomische voordelen niet passend geacht. In de beantwoording van de vragen 7 en 26 is die keuze toegelicht. Met de genoemde wettelijke begrenzing is beoogd richting te geven, maar ook ruimte te laten aan de praktijk om – binnen de wettelijke grenzen – te bepalen in welke zaken procesafspraken worden gemaakt. Hiermee is beoogd een evenwichtige regeling tot stand te brengen. Het voorgestelde criterium brengt mee dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt ten aanzien van gewelds- of seksuele misdrijven als doodslag (artikel 287 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)), mensenhandel (artikel 273f Sr) en gekwalificeerde opzetverkrachting (artikel 243, tweede lid, Sr). Bij verlaging van de in het criterium genoemde maximumgevangenisstraf van twaalf jaar zouden veel meer gewelds- en seksuele misdrijven worden uitgesloten van de regeling van procesafspraken.

3.2 De reikwijdte van de wettelijke regeling van procesafspraken

De leden van de D66-fractie constateren dat de regeling, afgezien van de uitsluiting van zware gewelds- en zedenmisdrijven en de bijzondere positie van het jeugdstrafrecht, geen beperking aanbrengt in het type zaken waarin procesafspraken kunnen worden gemaakt. Procesafspraken kunnen daarmee ook in betrekkelijk eenvoudige zaken worden ingezet, zolang dat voldoende proceseconomisch voordeel oplevert.

(40) Deze leden vragen de regering te verduidelijken of procesafspraken zijn bedoeld als instrument voor maatwerk in bijzondere (complexe, slepende) zaken dan wel of zij zich mogen ontwikkelen tot een standaardmodaliteit die het strafrechtelijk apparaat op grote schaal moet ontlasten. Welke gevolgen heeft dit laatste voor het karakter van het Nederlandse strafproces en voor de externe openbaarheid en voorbeeldfunctie van de strafrechtspraak?

40. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 7 en 12.

De leden van de D66-fractie vragen voorts naar de afbakening op basis van het abstracte strafmaximum van twaalf jaar. Deze leden begrijpen, met de Afdeling, dat hieronder ook gedragingen kunnen vallen waarvoor in de praktijk een beduidend lichtere straf passend is, terwijl omgekeerd in sommige gevallen, bijvoorbeeld om een slachtoffer een belastend verhoor te besparen, juist behoefte aan een afspraak kan bestaan.

(41) Kan de regering nader motiveren waarom de gekozen categorale uitsluiting de voorkeur verdient boven aansluiting bij de concreet te verwachten straf of bij de eis van de officier van justitie, mede in het licht van de door de Afdeling genoemde alternatieven?

41. Zoals in het antwoord op vraag 26 is aangeduid, geeft de wetgever met de hoogte van het wettelijk strafmaximum aan hoe ernstig het desbetreffende misdrijf in het algemeen is, op zichzelf en in verhouding tot andere strafbare feiten. Daarom fungeert het wettelijk strafmaximum vaak als aanknopingspunt voor de toepasselijkheid dan wel de uitsluiting van een specifieke wettelijke regeling. Die lijn is hier gevolgd. Dit brengt mee dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt ten aanzien van onder het bereik van het genoemde criterium vallende geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven.

Een van de andere opties die is overwogen is om – in plaats van aan te knopen bij het op het misdrijf gestelde strafmaximum – aan te sluiten bij de hoogte van de gevangenisstraf die de officier van justitie en de verdediging in het gezamenlijk afdoeningsvoorstel hebben opgenomen, en langs die weg procesafspraken alleen mogelijk te maken in zaken waarin de concreet voorgestelde gevangenisstraf beneden een te bepalen drempel ligt. Dit afbakeningscriterium knoopt aan bij het resultaat van de onderhandeling over de hoogte van de voor te stellen gevangenisstraf. Voor dit afgrenzingscriterium is niet gekozen omdat daarmee – in vergelijking met de gekozen maatstaf – op voorhand minder duidelijkheid wordt geboden over de aard en ernst van de strafbare feiten waarover al dan niet procesafspraken kunnen worden gemaakt. Daarbij komt dat het genoemde aanknopingspunt niet volledig dekkend zou zijn, omdat daarmee alleen zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt die (ook) een gezamenlijk voorstel inhouden voor de sanctieoplegging worden begrensd. Buiten die normering vallen zaken waarin alleen procesafspraken zijn gemaakt in de vorm van overeenstemming over de inhoud en omvang van de tenlastelegging. Om het maken van dergelijke procesafspraken wettelijk te begrenzen – bijvoorbeeld om het niet in de tenlastelegging opnemen van zeer ernstige geweldsmisdrijven of ernstige seksuele misdrijven te voorkomen – zou een afzonderlijk criterium moeten worden geïntroduceerd. Ook de optie om aan te sluiten bij de hoogte van de strafeis van de officier van justitie, waarbij niet zou zijn vereist dat daarover afspraken zijn gemaakt met de verdediging, biedt – ook in de richting van de samenleving – op voorhand minder duidelijkheid of in een concreet geval procesafspraken kunnen worden gemaakt. Daarbij komt dat de hoogte van de strafeis bepalend zou zijn voor de mogelijkheid om procesafspraken te kunnen maken, terwijl – zoals hiervoor is aangegeven – de hoogte van de straf buiten de gemaakte afspraken kan vallen. De genoemde complicaties doen zich bij het gekozen afbakeningscriterium niet voor.

(42) De leden van de VVD-fractie vragen hoe procesafspraken zich verhouden tot het uitgangspunt dat misdaadgeld moet worden afgepakt. Kan de regering bevestigen dat procesafspraken er nooit toe mogen leiden dat wederrechtelijk verkregen voordeel feitelijk buiten beeld blijft? Zo ja, hoe is dit wettelijk gewaarborgd?

42. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 13.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de voorgestelde uitsluiting van misdrijven met een strafmaximum van twaalf jaar of meer gericht tegen de onaantastbaarheid van het lichaam een specifieke afbakening is, maar dat daarmee niet alle ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit zijn uitgesloten.

(43) Deelt de regering de opvatting dat procesafspraken principieel onwenselijk zijn met verdachten die een leidende rol hebben in zware criminele organisaties, ook als die feiten formeel onder het strafmaximum van twaalf jaar blijven?

43. De voorgestelde regeling houdt in dat er geen procesafspraken kunnen worden gemaakt bij zeer ernstige geweldsmisdrijven of zeer ernstige seksuele misdrijven. De regering heeft daarbij gekozen voor de grens van twaalf jaar gevangenisstraf. In andere zaken is de regering van mening, zo is toegelicht in het antwoord op vraag 30, dat het aan het openbaar ministerie is om de afweging te maken of procesafspraken passend en geboden zijn, waarbij de rechter toetst of gemaakte procesafspraken proportioneel en ook overigens toelaatbaar zijn.

(44) De leden van de VVD-fractie vragen op basis waarvan de maximale straffkorting van een derde is bepaald en wat daarvoor de juridische grondslag is. Hoe verhoudt dit zich tot de bestaande mogelijkheid van rechters om medewerking van een bekende verdachte strafmatiging te laten inleiden buiten procesafspraken om?

44. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

De leden van de CDA-fractie lezen dat procesafspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel alleen mogen zien op de vereenvoudigde wijze waarop de omvang van dat wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat en het daaruit voortvloeiende ontnemingsbedrag.

(45) Deze leden vragen op welke wijze deze schatting tot stand komt, wie de inschatting maakt en in hoeverre dit in afstemming gebeurt met de verdachte. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat het afnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel geen onderdeel is van de procesafspraken in die zin dat er korting wordt verleend op het te eisen bedrag.

45. Voor het antwoord op deze vraag wordt allereerst verwezen naar de beantwoording van vraag 13. Dergelijke afspraken mogen alleen zien op de vereenvoudigde wijze waarop de omvang van dat wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat en het daaruit voortvloeiende ontnemingsbedrag. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de schatting van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel berust op een berekening die wordt gemaakt in het kader van een financieel opsporingsonderzoek. Bij procesafspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel gaat het om een voorstel van de officier van justitie en de verdachte aan de rechter om te beslissen dat wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen. Dit betekent dat de officier van justitie en de verdachte overeenstemming hebben bereikt over de hoogte van het te ontnemen voordeel waarop het gezamenlijk voorstel betrekking heeft. De rechter is zelfstandig verantwoordelijk voor de uitkomst van de zaak en kan in zijn beslissing afwijken van het voorstel van de officier van justitie en de verdachte.

3.3 De procedure rond de beoordeling van procesafspraken

De leden van de D66-fractie achten de rol van de rechter een principieel vraagstuk bij procesafspraken. Deze leden onderschrijven dat de rechter zelfstandig verantwoordelijk moet blijven voor de bewijs-, kwalificatie- en strafvraag, en dat afspraken steeds het karakter van een voorstel behouden dat de rechter naast zich neer kan leggen. Tegelijkertijd signaleren deze leden, met de adviserende universiteiten, een spanning: het instrument wordt ondergraven als de rechter de afspraken te vaak naast zich neerlegt, terwijl het juist een wezenlijke waarborg is dat de rechter dat in voorkomende gevallen daadwerkelijk kan doen.

(46) Deze leden vragen de regering daarom te verduidelijken hoe intensief de rechter de gemaakte afspraken en het onderliggende bewijs wordt geacht te toetsen. De memorie van toelichting veronderstelt dat procesafspraken doorgaans alleen worden gemaakt in zaken met een overdaad aan bewijs, maar de bewijsminima en de standaard van 'buiten redelijke twijfel' vragen niet om die overdaad. Hoe voorkomt de regering dat de rechter feitelijk voor een voldongen feit wordt geplaatst, in die zin dat een inhoudelijke afwijking van de afspraken zodanige consequenties heeft (bijvoorbeeld het opnieuw moeten behandelen van de zaak, verlies van capaciteitswinst) dat de toetsing in de praktijk een marginaal karakter krijgt? Acht de regering het wenselijk in de toelichting of de wet meer richting te geven aan de indringendheid van deze toets, mede ten opzichte van de rol van de rechter in een regulier strafproces? En welke andere stappen ziet de regering voor zich in het samenspel tussen de staatsmachten om de rolverdeling tussen rechter en OM in dit opzicht eenduidig te regelen?

46. De rechter beslist of hij procesafspraken volgt die een gezamenlijk voorstel voor de bewezenverklaring inhouden. Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, is dat een uitvloeisel van de fundamentele keuze om de verantwoordelijkheid van de rechter voor de schuldvaststelling (en straftoemeting) te

behouden, welke keuze ook door die leden wordt onderschreven. Ten aanzien van de bewijsvraag bevat de regeling enkele specifieke voorschriften die beogen te voorkomen dat afspraken over de bewezenverklaring worden gemaakt die de rechter bij de bewijsbeslissing niet kan volgen. Dit zijn de vereisten dat de schuld van de verdachte aan het tenlastegelegde naar het oordeel van de officier van justitie buiten redelijke twijfel vaststaat en dat de verdachte de feiten niet betwist. Ook de verplichte bijstand door een raadsman kan daaraan een bijdrage leveren. Met dat samenstel van vereisten wordt, zoals de adviserende universiteiten constateren, de lat hoger gelegd dan nu het geval is. Bovendien zijn er op dit moment geen signalen bekend dat rechters vaak tot een vrijspraak komen in weerwil van procesafspraken over de bewezenverklaring. Niettemin kan de rechter het bewijs zo indringend toetsen als hij noodzakelijk acht. Hij blijft immers verantwoordelijk voor de juistheid van de bewijsbeslissing en het daarbij zo wezenlijke streven om alleen de werkelijk schuldige te veroordelen. De rechter heeft dus de vrijheid om, net als in alle andere strafzaken, per geval te beoordelen hoeveel (nader) onderzoek nodig is. Het risico dat de rechter in weerwil van een afspraak over de bewezenverklaring tot een (gedeeltelijke) vrijspraak komt, berust overigens bij de officier van justitie. In dat geval hoeft de zaak namelijk niet opnieuw te worden behandeld en het onderzoek op de terechtzitting hoeft niet te worden heropend, ook niet als de rechtbank vanwege een gedeeltelijke vrijspraak tot de oplegging van een lagere straf komt dan was voorgesteld. Voor de officier van justitie staat dan enkel hoger beroep open tegen het eindvonnis. Dat procesrisico kan ook inscherpen bij de officier van justitie dat procesafspraken bedoeld zijn voor zaken waarin er een overdaad aan bewijs is. Gezien het voorgaande, waaronder het voor de strafrechter zo wezenlijke streven om geen onschuldigen te veroordelen, wordt niet verwacht dat de rechter 'voor een voldongen feit wordt geplaatst' en dat hij om negatieve consequenties te vermijden zou kunnen overgaan tot marginale toetsing.

De leden van de D66-fractie wijzen er voorts op dat de wetgever bij de vormgeving van de procedure meer ruimte had dan in de memorie van toelichting zichtbaar wordt; de adviserende universiteiten noemen bijvoorbeeld de mogelijkheid van een afzonderlijke verkorte procedure of een systeem waarin medewerking van de verdachte standaard strafmatigend wordt meegewogen. (47) Deze leden vragen de regering inzichtelijk te maken welke alternatieven voor de gekozen vormgeving zijn overwogen en welke afwegingen daarbij leidend zijn geweest, zodat de Kamer de gemaakte principiële keuze ten volle kan beoordelen.

47. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 8, waarin is uiteengezet waarom is gekozen voor inbedding van de regeling in de reguliere berechtingsprocedure en welke alternatieve mogelijkheden in dat kader zijn overwogen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in sommige landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, wettelijk is vastgelegd dat een hogere straffkorting via procesafspraken mogelijk is naarmate de bijdrage aan een doeltreffende en spoedige berechting groter is.

(48) Welke mogelijkheden zijn er voor het OM, de verdediging en de rechter om in een concreet geval – als wordt voldaan aan alle wettelijke vereisten voor het maken van procesafspraken – te bevorderen dat hier rekening mee wordt gehouden en dat er dus bijvoorbeeld een lagere straffkorting wordt gegeven als er al veel getuigen zijn gehoord? Is het OM bereid dit uit te werken in richtlijnen, zodat slachtoffers en verdachten weten waar ze aan toe zijn?

48. Bij de vaststelling van de straffkorting moet inderdaad rekening worden gehouden met de mate waarin de procesafspraken in het concrete geval bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Dit vereiste is neergelegd in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f, dat onder meer voorschrijft dat de rechter de procesafspraken kan toelaten indien "de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting". In beginsel hebben procesafspraken vooral een waarde in strafzaken die vanwege hun aard of omvang een groot beslag leggen op met name de zittingscapaciteit, en waarin dus met een afdoeningsvoorstel – zeker als dit in een vroeg stadium wordt gemaakt – veel winst kan worden behaald. De wettelijke regeling verzet zich niet tegen het maken van afspraken in een later stadium, als bijvoorbeeld ook al getuigen zijn gehoord, en waarin de proceseconomische voordelen – wanneer de rechter in overeenstemming met de procesafspraken beslist – er veeleer in zijn gelegen dat de rechter geen bewijsconstructie hoeft uit te werken (artikel 4.3.23, tweede lid) en geen hoger beroep zal worden ingesteld waardoor de zaak in één instantie wordt afgedaan. Gelet op het hiervoor genoemde toelaatbaarheids criterium zal in dergelijke zaken in de regel een geringere straffkorting aan de orde zijn dan in zaken waarin procesafspraken in een eerder stadium worden gemaakt, omdat de

proceseconomische voordelen van vroeg gemaakte afspraken in de regel ook groter zullen zijn. Het voorgaande betekent dat de officier van justitie, de verdediging en de rechter zich rekenschap moeten geven van de mate waarin de procesafspraken in het concrete geval bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Die bijdrage moet immers de straffkorting kunnen rechtvaardigen. Dit aspect wordt ook nu al in sommige zaken nadrukkelijk meegewogen door de rechter (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHAMS:2025:777). Het is aan het College van procureurs-generaal om te bepalen of het aangewezen is om in beleidsregels nader invulling te geven aan de genoemde wettelijke voorschriften (artikel 1.3.1, tweede lid).

De leden van de VVD-fractie delen de constatering dat over het algemeen een grotere proceseconomische winst zal worden behaald naarmate procesafspraken in een vroeger stadium in de procedure worden gemaakt. In sommige andere landen is er voorzien in een wettelijke termijnstelling op dit punt, zoals ook geadviseerd door de NVvR, zodat ook wettelijk is verankerd dat een grotere straffkorting mogelijk is in het geval een verdachte in een zeer vroeg stadium procesafspraken maakt met het OM, wat dus ook betekent dat een verdachte die relatief laat in de procedure pas procesafspraken maakt, een lagere straffkorting kan krijgen.

(49) Hoe kijkt de regering hiernaar?

49. In het antwoord op de vorige vraag is gewezen op artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f, dat onder meer voorschrijft dat de rechter de procesafspraken kan toelaten indien “de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting”. Langs die weg kan ook worden meegewogen of de afspraken zijn gemaakt in een stadium waarin daarmee nog veel winst valt te behalen. Bepalend is echter niet het moment waarop de afspraken zijn gemaakt, maar de proceseconomische voordelen die daarmee, in het licht van alle relevante omstandigheden, in het concrete geval kunnen worden behaald. Zo hebben procesafspraken juist ook hun waarde bewezen in zaken waarin het onderzoek op de terechtzitting al geruime tijd was aangevangen en waarin het risico bestond dat zonder procesafspraken de berechting niet binnen een redelijke termijn zou kunnen worden afgerond. Van de regeling gaat een stimulans uit om vroeg in de procedure na te denken over het maken van afspraken, in een stadium waarin daarmee doorgaans een grotere proceseconomische winst zal kunnen worden behaald. Bovendien kan ook de regel dat na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting de procesinleiding niet meer kan worden ingetrokken (en het dus niet langer mogelijk is afspraken te maken over de inhoud en omvang van de tenlastelegging die tot gevolg hebben dat die niet langer hetzelfde feit in de zin van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht zou inhouden), bevorderen dat voor aanvang van het onderzoek op de terechtzitting procesafspraken tot stand worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het OM heeft gesteld dat de toelatingstoets op het punt van de evenredigheid van de tenlastelegging een fundamentele breuk vormt met het opportuniteitsbeginsel.

(50) Onderkent de regering dit spanningsveld?

50. Het algemene strafvorderlijke uitgangspunt dat het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel en het vervolgingsmonopolie bepaalt voor welke strafbare feiten de verdachte wordt vervolgd, blijft voorop staan. In het kader van procesafspraken bestaan goede redenen om – kort gezegd – de wijze waarop de ten laste gelegde feiten zich verhouden tot de ernst van de gehele zaak aan een rechterlijk oordeel te onderwerpen. Daarbij toetst de rechtbank niet de gehele vervolgingsbeslissing maar enkel of de inperking van de tenlastelegging als onderdeel van de procesafspraken toelaatbaar is. Het gaat hier om een bijzondere uitoefening van de bevoegdheid om strafbare feiten niet ten laste te leggen, omdat deze bevoegdheid wordt uitgeoefend in ruil voor een toezegging van de verdachte. Vanwege deze specifieke context waarbinnen de vervolgingsbeslissing wordt genomen, wordt een rechterlijke toets van dit aspect van de vervolgingsbeslissing nodig en wenselijk geacht. Als de rechtbank tot het oordeel komt dat de inhoud en omvang van de tenlastelegging in een onredelijke verhouding staan tot de ernst van de zaak, dan zal zij de procesafspraken niet toelaten. Die beslissing resulteert niet in een verplichting voor de officier van justitie om die feiten alsnog te vervolgen. Nadat de rechtbank de procesafspraken heeft afgewezen, neemt de officier van justitie opnieuw een vervolgingsbeslissing over de buiten de tenlastelegging gehouden feiten. Hij kan alsnog vervolging instellen voor deze feiten, een strafbeschikking uitvaardigen, of deze seponeren op gronden aan het algemeen belang ontleend. Gelet hierop vormt toetsing van de procesafspraken geen breuk met het opportuniteitsbeginsel.

Opmerking verdient nog dat het op basis van het door de Hoge Raad geformuleerde kader ook nu al zo is dat wanneer de officier van justitie – na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting – op grond van een procesafspraken een vordering tot wijziging van de tenlastelegging doet, de rechter die wijzigingsvordering kan afwijzen als na wijziging van de tenlastelegging het daarin aan de verdachte gemaakte verwijt niet meer in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de zaak zoals die blijkt uit de processtukken en het verhandelde op de terechtzitting (ECLI:NL:HR:2022:1252, rov. 5.6.3). Het huidige wettelijke kader biedt de rechter niet de mogelijkheid zich uit te laten over afspraken met betrekking tot de tenlastelegging die voor aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zijn gemaakt. De voorgestelde regeling maakt dit wel mogelijk.

(51) Hoe voorkomt de voorgestelde regeling dat de rechter feitelijk geen andere keuze heeft dan de afspraken te aanvaarden?

51. Op grond van de regeling kan de rechtbank de procesafspraken die betrekking hebben op de tenlastelegging enkel toelaten indien de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak. Als naar haar oordeel wél sprake is van een onevenredige verhouding, laat zij de procesafspraken niet toe. De rechtsgevolgen van het niet toelaten van procesafspraken die betrekking hebben op tenlasteleggingsafspraken worden in de wet geregeld. In de kern is het rechtsgevolg dat de officier van justitie opnieuw een vervolgingsbeslissing neemt ten aanzien van de feiten die op grond van de procesafspraken buiten de tenlastelegging zijn gehouden. De officier van justitie kan ervoor kiezen om deze alsnog op te nemen op de tenlastelegging (artikel 4.2.26c, tweede lid). Deze strafbare feiten kunnen ook afzonderlijk ten laste worden gelegd, via buitengerechtelijke afdoening worden afgedaan of worden geseponeerd. Tegen een eventueel sepot kan door de rechtstreeks belanghebbende beklag worden ingediend bij het gerechtshof. Ook kunnen de officier van justitie en de verdachte aangepaste procesafspraken voorleggen aan de rechtbank (artikel 4.2.26c, eerste lid). Laat de rechtbank de (aangepaste) procesafspraken niet toe vanwege het bepaalde in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel e, dan regelt de wet dat de leden van de rechtbank die die beslissing hebben genomen geen deel nemen aan de verdere berechting. Door dit samenstel van regels is gewaarborgd dat de rechtbank daadwerkelijk controle kan uitoefenen op de procesafspraken en niet door het handelen van de procespartijen voor een voldongen feit wordt gesteld.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de voorgestelde werkwijze aansluit bij de 'beweging naar voren' die met het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt ingezet en bij het streven naar een betere voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting.

(52) Deze leden vragen of de regering een verwachting kan delen van de capaciteit en tijd die wordt bespaard in de keten met de nieuwe regeling en met het afschaffen van de 90-dagenregeling.

52. Procesafspraken kunnen in het bijzonder bij omvangrijke zaken wezenlijk bijdragen aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zijn de werklasteffecten van de beoogde wettelijke regeling echter niet op voorhand te kwantificeren. Naar schatting van het openbaar ministerie zijn er sinds het in 2022 gewezen standaardarrest van de Hoge Raad over procesafspraken tot 26 augustus 2026 688 rechterlijke uitspraken gepubliceerd waarbij procesafspraken zijn gemaakt. Niet alleen is op dit moment niet goed te voorspellen in hoeveel zaken na inwerkingtreding van de nieuwe regeling procesafspraken zullen worden toegelaten, de behaalde proceseconomische voordelen kunnen ook sterk verschillen per zaak. Die concrete voordelen kunnen onder meer afhangen van het moment waarop de afspraken worden gemaakt, de omvang van de zaak en de inhoud van de afspraken. Het afschaffen van de 90-dagenregeling maakt onderdeel uit van de beweging naar voren. De effecten van de beweging naar voren worden verwerkt in het voorlopige totaalbeeld van de structurele uitvoeringsgevolgen van de vaststellingswetten en de eerste aanvullingswet, dat wordt opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de invoeringswet. De voorgestelde regeling van procesafspraken sluit aan bij die beweging naar voren in die zin dat zij mogelijk maakt en stimuleert dat procesafspraken worden gemaakt voorafgaand aan de procesinleiding, en dat de toelaatbaarheid ervan wordt beoordeeld direct na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Het maken van procesafspraken in die fase past bij het streven dat voorafgaand aan de zitting het benodigde onderzoek is verricht. Gezamenlijk kunnen deze aanpassingen zorgen voor een efficiënte voorbereiding van de inhoudelijke behandeling van de zaak op de terechtzitting, met name als al voorafgaand aan de indiening van de procesinleiding is afgesproken dat de verdachte geen

onderzoekswensen zal indienen, en bijdragen aan het verminderen van onnodige aanhoudingen en een betere benutting van zittingscapaciteit.

De leden van de CDA-fractie lezen dat bij oplegging van een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete, de strafvermindering maximaal een derde mag zijn ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen in het geval geen procesafspraken zouden zijn gemaakt.

(53) Deze leden vragen hoe die weging precies wordt gemaakt en hoe wordt bepaald welke straf opgelegd zou worden in een andere situatie.

53. Uit artikel 4.3.4, tweede lid, volgt dat de rechtbank de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete met maximaal een derde mag verminderen ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen voor de bewezenverklarde feiten in het geval dat geen procesafspraken zouden zijn gemaakt. Dit voorschrift concretiseert het uitgangspunt dat de opgelegde straf niet in een onevenredige verhouding moet staan tot wat is bewezenverklaard. Meer in algemene zin geldt voor het samenstel van sancties dat wordt opgelegd dat dit niet in disbalans moet staan met de bewezenverklarde feiten, en dat de strafmindering niet in een onredelijke verhouding moet staan tot wat de verdachte daar tegenover heeft gesteld. Een dergelijke onevenredige verhouding zou de maatschappelijke aanvaardbaarheid van procesafspraken onder druk zetten. Tegen die achtergrond moet de rechtbank een inschatting maken van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete die zou zijn opgelegd voor de bewezenverklarde strafbare feiten indien in die strafzaak geen procesafspraken zouden zijn gemaakt. De wettelijke regeling verplicht de rechtbank niet tot het opnemen van die 'fictieve' straf in de motivering, omdat de feiten en omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en de omstandigheden die de persoon van de verdachte betreffen bij de behandeling van de zaak niet altijd even uitgebreid aan de orde zullen komen als in strafzaken die zonder procesafspraken worden afgedaan het geval is. Voor zover informatie over die feiten en omstandigheden en over de persoon van de verdachte bij de rechtbank bekend is, kan die uiteraard wel worden meegewogen, en het staat de rechtbank ook vrij om wél de straf te noemen die zou zijn opgelegd als er geen procesafspraken zouden zijn gemaakt – en dat gebeurt in de praktijk ook. Daarnaast kan de rechtbank een meer globale inschatting maken van de straf die gezien de aard en ernst van het feit gepast is of die in soortgelijke gevallen wordt opgelegd. Het gaat er uiteindelijk om dat de rechtbank zich er bij de strafoplegging rekenschap van geeft dat zij niet meer dan een derde strafkorting geeft, en dat zij in de motivering van de sanctiebeslissing inzichtelijk maakt dat en waarom de procesafspraken tot strafvermindering hebben geleid.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de rechter de procesafspraken toetst aan de geldende voorwaarden.

(54) Kan de regering inzichtelijk maken hoe vaak de rechter de procesafspraken wijzigt nadat het OM en de verdachte afspraken hebben gemaakt? Zo ja, kan de regering deze cijfers delen?

54. De rechter toetst de procesafspraken aan de geldende voorwaarden en behoudt daarbij zijn zelfstandige verantwoordelijkheid voor de beoordeling en afdoening van de strafzaak. Dit betekent dat de rechter beslissingen kan nemen die afwijken van de procesafspraken. Er zijn geen gegevens beschikbaar over hoe vaak het in de praktijk voorkomt dat de rechter beslissingen neemt die afwijken van de procesafspraken. De regering kan hierover dan ook geen cijfers verstrekken.

3.4 De rol van het slachtoffer bij het maken en beoordelen van procesafspraken

De leden van de VVD-fractie constateren dat slachtoffers recht krijgen op informatie over de inhoud van procesafspraken.

(55) Kan de regering nader toelichten op welk specifiek moment in het proces deze informatievoorziening plaatsvindt? Op welk moment kunnen slachtoffers hun standpunt kenbaar maken? Hoe wordt voorkomen dat het slachtoffer voor een voldongen feit wordt geplaatst, waarbij een slachtoffer slechts nog voor de vorm wordt gehoord terwijl de inhoud van de procesafspraken tussen OM en verdediging eigenlijk al in beton is gegoten? En wat gebeurt er als een slachtoffer gemotiveerd bezwaar maakt tegen de procesafspraken?

55. De regeling van procesafspraken bevat specifieke bepalingen met rechten voor het slachtoffer in verschillende procesfasen, zodat de belangen van het slachtoffer bij het maken en beoordelen van procesafspraken op toereikende wijze worden meegewogen. De officier van justitie stelt het slachtoffer dat heeft verzocht om informatie te ontvangen over de voortgang van de strafzaak op de hoogte van zijn voornemen procesafspraken met de verdediging te maken (artikel 1.5.4, eerste lid). Hiermee wordt het slachtoffer in de gelegenheid gesteld om schriftelijk zijn zienswijze over dat voornemen kenbaar te maken

(artikel 3.1.1a, derde lid), zodat de officier van justitie daarmee rekening kan houden bij de afweging of hij daadwerkelijk procesafspraken met de verdediging wil maken, en zo ja welke inhoud die afspraken moeten hebben. Als daadwerkelijk procesafspraken zijn gemaakt dan moet het slachtoffer op grond van de genoemde bepalingen ook daarover worden geïnformeerd, waarna hij ook dan schriftelijk zijn standpunt daarover kenbaar kan maken. Het slachtoffer kan zich in voorkomende gevallen langs deze weg bijvoorbeeld uitlaten over het niet-vervolgen van een strafbaar feit waarvan hij slachtoffer is. Als het slachtoffer andere processtukken dan de procesafspraken zelf wil inzien om de inhoud van de procesafspraken goed te kunnen beoordelen, kan hij om kennisneming van die processtukken verzoeken (artikel 1.5.5, derde lid). De schriftelijke zienswijze van het slachtoffer wordt telkens bij de processtukken gevoegd, zodat ook de rechter daarvan kan kennisnemen als hij de toelaatbaarheid van de gemaakte procesafspraken beoordeelt. Deze beoordeling vindt plaats op het onderzoek op de terechtzitting. Bij die openbare behandeling van de strafzaak wordt het slachtoffer door de rechtbank in de gelegenheid gesteld zich mondeling uit te laten over de gemaakte procesafspraken (artikel 4.2.26a, derde lid). De rechtbank zal eventuele (schriftelijke of mondelinge) bezwaren van het slachtoffer betrekken bij haar beoordeling of de procesafspraken worden toegelaten. Dat het slachtoffer zijn standpunt niet alleen tijdens het onderzoek op de terechtzitting naar voren kan brengen, maar ook daaraan voorafgaand, versterkt zijn procespositie en draagt bij aan een efficiënte procesvoering. Wat hiervoor is opgemerkt over de rechtspositie van het slachtoffer geldt eveneens voor de benadeelde partij, waarbij nog wordt aangetekend dat alleen afspraken kunnen worden gemaakt over de vordering van de benadeelde partij tot schadevergoeding indien de benadeelde partij hiermee instemt (artikel 4.2.26b, derde lid). Dit instemmingsrecht berust erop dat de benadeelde partij voor wat betreft zijn vordering tot schadevergoeding niet alleen procesdeelnemer, maar ook procespartij is. Bij elkaar genomen waarborgt de beoogde wettelijke regeling dat de rechten en belangen van het slachtoffer – ook in zijn hoedanigheid van benadeelde partij – op adequate wijze worden betrokken bij de totstandkoming van procesafspraken en de beoordeling van de toelaatbaarheid van gemaakte afspraken.

De leden van de Groep Markuszower lezen dat slachtoffers kunnen worden geïnformeerd over procesafspraken en kennis kunnen nemen van de inhoud daarvan. Deze leden vinden het opmerkelijk dat juist degene die rechtstreeks is geraakt door het strafbare feit, uiteindelijk nauwelijks invloed heeft op de vraag of dergelijke afspraken tot stand komen. Naar het oordeel van deze leden dreigt hierdoor een situatie te ontstaan waarin de verdachte wel aan tafel zit bij de totstandkoming van afspraken over de afdoening van de zaak, terwijl het slachtoffer moet toekijken vanaf de zijlijn.

(56) Waarom wordt een slachtoffer wel geïnformeerd over procesafspraken, maar niet daadwerkelijk betrokken bij de beslissing of dergelijke afspraken wenselijk zijn? Waarom heeft een verdachte invloed op de totstandkoming van procesafspraken, terwijl het slachtoffer geen instemmingsrecht heeft? Heeft de regering overwogen om procesafspraken alleen mogelijk te maken indien het slachtoffer daarmee instemt? Zo nee, waarom niet? Welke belangen wegen volgens de regering zwaarder dan het belang van het slachtoffer bij een volledige behandeling van de strafzaak?

56. In het antwoord op vraag 55 is al naar voren gebracht dat het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting, op basis waarvan de officier van justitie en de rechter zich rekenschap kunnen geven van de wijze waarop de procesafspraken zich verhouden tot de rechten en belangen van het slachtoffer. Hiermee krijgt het slachtoffer voorafgaand aan en op de terechtzitting een bij zijn rol als procesdeelnemer passende positie in de procedure over het toelaten van procesafspraken. Daarbij moet worden bedacht dat het slachtoffer in het strafproces een andere positie inneemt dan het openbaar ministerie als de vervolgende instantie en de verdachte als degene die wordt vervolgd. Als de toelaatbaarheid van procesafspraken afhankelijk zou worden gemaakt van de instemming van het slachtoffer dan zou dat een fundamentele doorbreking met zich brengen van het Nederlandse stelsel, in welk stelsel het openbaar ministerie bepaalt of vervolging wordt ingesteld en vervolgens ook de wijze bepaalt waarop die vervolging wordt gevoerd. Door het slachtoffer instemmingsrecht te geven voor procesafspraken zou deze een bepaalde wijze waarop het openbaar ministerie een vervolging kan voeren, kunnen blokkeren, waar het slachtoffer zo'n recht op andere punten rondom de vervolgingsbeslissing niet heeft, en waardoor slachtoffer en verdachte als partijen tegenover elkaar zouden komen te staan. Dat laatste zou neerkomen op een (grote stap naar) een driepartijenstelsel, wat naar het oordeel van de regering onwenselijk is. In de door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen vaststellingswetten is opnieuw de keuze bevestigd dat het strafproces in handen is van professionele functionarissen die voor

wat betreft de in het strafproces te maken afwegingen de beslissende stem hebben, en waarbij het openbaar ministerie (mede) de belangen van slachtoffers behartigt. Een strafbaar feit vormt niet alleen een inbreuk op de rechten van het slachtoffer maar ook op de rechtsorde; er is ook een maatschappelijk belang verbonden aan het handhaven van de strafwet en de wijze waarop dat gebeurt. Het openbaar ministerie heeft de taak bij zijn beslissingen terdege rekening te houden met de belangen van het slachtoffer (zie ook artikel 1.1.4), maar moet ook de (andere) maatschappelijke belangen in de beoordeling betrekken, en de belangen van het slachtoffer en andere betrokkenen tegen elkaar afwegen (zie ook de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2025-2028 'Meer recht doen', Kamerstukken II 2025/26, 33552, nr. 137). Het afgelopen decennium is de positie van het slachtoffer als procesdeelnemer in het strafprocesrecht verstevigd, welke versteviging in het nieuwe wetboek verder is voortgezet (in de vaststellingswetten) en wordt voortgezet (in de aanvullingswetten); dat slachtoffers zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting hun standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kunnen maken, is een voorbeeld van de manier waarop deze versteviging in de voorliggende eerste aanvullingswet wordt voortgezet. Het blijft aan de rechter om te beslissen of hij in het concrete geval rekening houdt met gemaakte procesafspraken – en dat hij in dat kader toetst of de uitoefening van de rechten van het slachtoffer door de procesafspraken niet onevenredig wordt beperkt. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de benadeelde partij een instemmingsrecht heeft voor zover de procesafspraken betrekking hebben op haar vordering tot schadevergoeding. In dat geval is de benadeelde partij immers niet alleen procesdeelnemer, maar ook procespartij.

3.5 Hoger beroep en procesafspraken

(57) De leden van de VVD-fractie vragen naar de praktische merkbaarheid van het vrijwilligheids- en ondubbelzinnigheidsvereiste voor de verdediging zoals vervat in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel b. Op welke wijze kan een verdachte die meent dat hij niet vrijwillig of niet ondubbelzinnig heeft ingestemd met de procesafspraken, dit aantonen in de ontvankelijkheidstoets door het gerechtshof? Welke bewijslast rust daarbij op de verdachte?

57. Als de verdachte hoger beroep instelt tegen een eindvonnis van de rechtbank waarbij de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten die een gezamenlijk voorstel inhouden over de sanctieoplegging en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist, dan zal het gerechtshof moeten beoordelen of de verdachte ontvankelijk is in dat beroep, gelet op artikel 5.4.1, vijfde lid. Uit onderdeel a van die bepaling volgt dat hoger beroep tegen een dergelijke beslissing wél open staat indien de rechtbank het bepaalde in artikel 4.2.26b niet in acht heeft genomen. Dat kan het geval zijn indien de verdachte niet vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd. De verdachte kan dus in hoger beroep de vrijwilligheid van de gedane afstand van recht (zoals het recht om getuigen te ondervragen) aanvechten. Hij zal daarvoor relevante feiten of omstandigheden moeten aandragen die voor het gerechtshof aanleiding kunnen vormen om tot het oordeel te komen dat de verdachte niet op rechtsgeldige wijze afstand heeft gedaan. Uiteraard kan het gerechtshof vervolgens nader onderzoek (laten) verrichten naar voor die beoordeling relevante feiten of omstandigheden. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de omstandigheid dat de verdachte niet juist is voorgelicht over de gevolgen van procesafspraken of dat op hem ontoelaatbare druk is uitgeoefend om akkoord te gaan met procesafspraken. Het kan daarbij ook gaan om feiten of omstandigheden die bij de rechtbank niet bekend waren: het gerechtshof toetst zelfstandig op basis van alle aannemelijk geworden feiten en omstandigheden of het ingestelde hoger beroep op de genoemde grond toch ontvankelijk is.

(58) De leden van de VVD-fractie vragen hoe de beperking van het hoger beroep zich verhoudt tot de positie van het slachtoffer. Deelt de regering de opvatting dat hierdoor niet alleen het slachtoffer, maar ook het OM de mogelijkheid wordt onthouden om de strafmaat in hoger beroep ter discussie te stellen en dat daarmee het oordeel van de rechtbank over de sanctie definitief is zonder mogelijkheid van een hoger beroep? Wat vindt de regering hiervan?

58. Uitsluitend indien de rechtbank binnen de grenzen van door haar toegelaten procesafspraken heeft beslist, staat voor het openbaar ministerie en de verdachte geen hoger beroep open tegen het eindvonnis van de rechtbank onderscheidenlijk – in het geval in hoger beroep procesafspraken zijn gemaakt – geen beroep in cassatie open tegen het eindarrest van het gerechtshof, behoudens enkele uitzonderingen (artikel 5.4.1, vijfde lid en artikel 5.5.1, derde lid). Toegespitst op de situatie dat in eerste aanleg

procesafspraken tot stand komen, betekent dit dat als de procespartijen een gezamenlijk gedragen voorstel hebben gedaan voor de oplegging van een bepaalde sanctie en de rechtbank die sanctie heeft opgelegd, zij daartegen geen rechtsmiddel kunnen instellen. Ook nu al is het zo dat bij de beoordeling of voldoende belang bestaat bij het instellen van hoger beroep en de behandeling van de zaak door het gerechtshof een rol kan spelen of de verdachte in eerste aanleg als onderdeel van de procesafspraken heeft toegezegd geen rechtsmiddel in te stellen tegen de nog te wijzen uitspraak (ECLI:NL:HR:2022:1252, rov. 5.9). In zijn arrest over procesafspraken (ECLI:NL:HR:2022:1252, rov. 5.9) geeft de Hoge Raad namelijk aan dat wanneer procespartijen aan de rechter een voorstel doen voor de afdoening van de zaak en de rechter dit voorstel heeft gevolgd, in de regel belang ontbreekt bij behandeling van de zaak in een hogere instantie. Deze gedachtegang krijgt nu een plaats in de wettelijke regeling. Wanneer de rechtbank echter in haar eindvonnis afwijkt van de door procespartijen voorgestelde sanctie, kan daartegen wél hoger beroep worden ingesteld. Bij het oordeel van de rechtbank of procesafspraken worden toegelaten speelt de verhouding van de sanctieoplegging tot de ernst van het tenlastegelegde, en de verhouding van de mate waarin sanctie wordt verminderd tot het proceseconomische voordeel dat daarmee wordt behaald (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f), een rol. Ook ten aanzien van het slachtoffer biedt de regeling waarborgen, die passen bij diens rol als procesdeelnemer. In antwoord op vraag 55 is uiteengezet op welke wijzen en op welke momenten het slachtoffer zich kan uitlaten over (voorgenomen) procesafspraken. Daardoor kunnen het openbaar ministerie – dat mede de belangen van slachtoffers behartigt – en de rechter de belangen van slachtoffers adequaat betrekken bij het maken en beoordelen van procesafspraken. De benadeelde partij heeft ten aanzien van de behandeling van de door haar ingediende vordering tot schadevergoeding een iets andere rol. Ook over de vordering van de benadeelde partij kunnen procesafspraken worden gemaakt, maar enkel indien de benadeelde partij daarmee instemt. Heeft de benadeelde partij ingestemd met afspraken die haar vordering betreffen, dan staat voor haar geen hoger beroep open indien de rechter overeenkomstig het voorstel heeft beslist (zie artikel 5.4.37, tweede lid en artikel 5.5.17, derde lid). Van een afwijzing van haar vordering is in dat geval immers geen sprake. Stemt de benadeelde partij niet in met procesafspraken, dan worden er geen procesafspraken toegelaten over haar vordering tot schadevergoeding. De rechter beoordeelt de vordering van de benadeelde partij dan op gelijke wijze als in strafzaken zonder procesafspraken. Net als in andere strafzaken kan de benadeelde partij tegen het (gedeeltelijk) afwijzen van die vordering zelfstandig hoger beroep instellen.

4. Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking

Ten aanzien van de regeling strafvorderlijke gegevensverwerking hebben de rapporteurs de volgende vragen. (59) Volgens de memorie van toelichting wordt niet overgegaan tot de invoering van een afzonderlijke gegevensverwerkingswet, vanwege een gebrek aan financiële middelen, beperkingen in het implementatievermogen van de strafrechtketen en de ontwikkelingen op het terrein van het Unierecht. Evenwel wordt onderkend dat herziening en modernisering van het huidige wetgevingskader noodzakelijk is. Kan de regering toelichten hoe herziening en modernisering van het huidige wetgevingskader op een wijze kan plaatsvinden waarbij eerdergenoemde redenen geen obstakel vormen? Kan de regering toelichten hoe herziening en modernisering van het huidige kader van strafvorderlijke gegevensverwerking zich verhouden tot de voorgestelde stapsgewijze aanpak, welke redenen aan deze aanpak ten grondslag liggen en welke risico's daaraan zijn verbonden? Kan de regering toelichten hoe de integrale samenhang wordt gewaarborgd met de gekozen gefragmenteerde aanpak? Hoe wordt voorkomen dat reeds vastgestelde regelingen in de verschillende aanvullingssporen steeds in een later wetgevingstraject moeten worden gewijzigd? Waarom is niet gewacht tot een moment dat de strafvorderlijke gegevensverwerking als integrale regeling kan worden verwerkt in een aanvullingswet, zodat alle onderdelen voldoende op elkaar inhaken en wordt voorkomen dat wetgeving vastgesteld in eerdere wetgevingssporen moet worden gewijzigd?

59. Het gegevensbeschermingsrecht is een competentie van de Unie (artikel 16 VWEU). Met Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (hierna richtlijn 2016/680) kent het Unierecht een samenhangende regeling over gegevensbescherming op het terrein van (met name) de strafvordering. Het Wetboek van

Strafvordering voldoet, in samenhang met de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, aan deze regeling.

De noodzaak van de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking kent twee aspecten. Ten eerste zijn enkele belangrijke normen van het Unierechtelijke gegevensbeschermingsrecht ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waarin het Hof uitleg heeft gegeven aan het evenredigheidsbeginsel tegen de achtergrond van het recht op gegevensbescherming zoals erkend in het EU-handvest. Deze normen zijn (nog) niet gecodificeerd in het Unierecht of ons strafprocesrecht. Met de codificatie kan ons strafprocesrecht beter worden afgestemd op deze normen. Dit vergroot de effectiviteit van het gegevensbeschermingsrecht en de rechtszekerheid in ons strafprocesrecht. Ten tweede is richtlijn 2016/680 slechts zuiver geïmplementeerd in ons nationaal recht. Hiermee is voldaan aan de Unierechtelijke verplichting tot omzetting van deze richtlijn in ons nationaal recht, maar de beleidsruimte die richtlijn 2016/680 geeft is niet optimaal afgestemd op de rechtspraktijk van (met name) de politie en het openbaar ministerie. Hiermee houdt verband dat van oudsher de gedachte bestond dat de reikwijdte van het Wetboek van Strafvordering enerzijds, en de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens anderzijds, verschillen: de eerstgenoemde regeling ging over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de laatstgenoemde regelingen gingen over de verwerking van persoonsgegevens. Echter, zoals in de memorie van toelichting uiteengezet (Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 25-26 en 172), is inmiddels onderkend dat een overlap bestaat in de reikwijdten. De uitoefening van een bevoegdheid tot de opsporing van strafbare feiten in het kader van het Wetboek van Strafvordering, kan tevens een verwerking van persoonsgegevens inhouden in de zin van richtlijn 2016/680. Een betere afstemming tussen deze regelingen zou de effectiviteit van de opsporing en vervolging van strafbare feiten aanzienlijk kunnen verbeteren.

Aanvankelijk werd ingezet op een nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking in samenhang met een nieuwe gegevensverwerkingswet, ter vervanging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Echter, de regering heeft moeten afzien van de nieuwe gegevensverwerkingswet omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn (Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 218). Zoals in de memorie van toelichting uiteengezet spelen ook het implementatievermogen van de strafrechtketen en ontwikkelingen op het terrein van het Unierecht een rol (Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 27-28). Tegen deze achtergrond worden bij deze eerste aanvullingswet, en hierna bij de tweede aanvullingswet, enkele stappen gezet in de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Deze stapsgewijze aanpak houdt gelijke tred met de hiervoor beschreven ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Gelet op de positie van het Hof van Justitie in Unierecht – het Hof geeft uitleg aan het Unierecht naar aanleiding van een prejudiciële vraag van een rechter uit een lidstaat van de Unie – verloopt deze ontwikkeling stapsgewijs. De uitgekristalliseerde onderdelen van deze uitleg kunnen vervolgens worden gecodificeerd in het wetboek. Hiermee is gewaarborgd dat het nieuwe wetboek bij zijn inwerkingtreding het toepasselijke recht weerspiegelt. Dit is een van de doelstellingen van het nieuwe wetboek (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 21-23).

Een volgende stap in de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking kan worden gezet aan de hand van het advies van de Commissie normering bulkdata (commissie-Koops II) (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 923). Deze commissie heeft als opdracht te adviseren over de verdere verwerking van zogenoemde bulkgegevens. De instellingsduur van de commissie is onlangs verlengd tot 1 juli 2027. De oplevering van het rapport van de commissie is voorzien voor de eerste helft van 2027. Langs deze wegen wordt beoogd stapsgewijs te voorzien in de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Omdat bij de genoemde gelegenheden afzonderlijke deelonderwerpen ter hand worden genomen die alle in het nieuwe wetboek neerslaan, bestaat slechts een beperkt risico om de samenhang uit het oog te verliezen. Daarbij wordt bij iedere stap zorgvuldig onderzocht en in de memorie van toelichting verantwoord hoe de genomen stap aansluit op de voorgaande stappen en, voor zover dan al bekend, bij de daaropvolgende stappen. Zo is in de memorie van toelichting bij deze eerste aanvullingswet onderkend dat de adviezen van de commissie-Koops II aanleiding kunnen gaan geven voor de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking, in het bijzonder met betrekking tot de zogenoemde forensische kopie (zie ook het antwoord op vraag 64 over een vraag van de leden van de D66-fractie hiernaar).

Immers, de verschillende wetgevingssporen treden alle op hetzelfde moment in werking, waardoor een gefragmenteerde aanpak op dit onderdeel niet noodzakelijk lijkt te zijn.

(60) Kan de regering toelichten welke ratio ten grondslag ligt aan de selectie van bevoegdheden waarvoor bijzondere bewarings- en vernietigingsregels in de voorgestelde artikelen 2.1.18 en 2.1.19 en aan het onderscheid tussen beide bepalingen? Zou de reikwijdte van artikel 2.1.19 verder moeten worden uitgebreid mede gelet op het recht op privacy en gegevensbescherming?

60. Met artikelen 2.1.18 tot en met 2.1.20 zijn enkele bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering over de verdere verwerking van gegevens alsnog in het nieuwe Wetboek van Strafvordering opgenomen. Op hoofdlijnen sluit de reikwijdte van deze artikelen aan bij de daarmee corresponderende bepalingen uit het huidige wetboek. In de memorie van toelichting kwam aan de orde dat ten opzichte van die bepalingen slechts enkele kleine wijzigingen zijn doorgevoerd (Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 174-181).

Het huidige wetboek kent twee regimes voor de bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek. Met het nieuwe wetboek blijft dit ongewijzigd. Het eerste regime houdt in dat gegevens worden vernietigd zodra blijkt dat zij van geen betekenis zijn voor het onderzoek (artikel 125n van het huidige wetboek en artikel 2.1.19 van het nieuwe wetboek). In het tweede regime kunnen gegevens, voor zover die niet bij de processtukken zijn gevoegd, worden bewaard en ter beschikking gehouden van het onderzoek. Deze gegevens worden pas vernietigd vier maanden nadat de zaak is geëindigd (artikel 126cc in het huidige wetboek (met een termijn van twee maanden) en artikel 2.1.18 in het nieuwe wetboek). Buiten de reikwijdte van artikelen 2.1.18 en 2.1.19 bestaan regels over de verdere verwerking van gegevens in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In samenhang met deze regelingen voorziet het nieuwe Wetboek van Strafvordering in een hoog niveau van gegevensbescherming.

Bij het overnemen van deze bepalingen in het nieuwe wetboek is gezocht naar een balans. Enerzijds moeten deze bepalingen werkbaar en uitvoerbaar blijven voor de rechtspraak, anderzijds dient voldoende rekening te worden gehouden met het waarborgen van het recht op gegevensbescherming en het recht op bescherming van het privéleven. De regering is van opvatting dat met het wetsvoorstel een juiste balans is gevonden en de reikwijdte van artikel 2.1.19 niet moet worden uitgebreid.

(61) Kan de regering toelichten welke betekenis de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) dat de basis vormt voor de (beperkte) codificatie ervan in artikel 2.1.20, lid 2, heeft voor artikel 2.1.20, lid 1? Verdient de gekozen systematiek in artikel 2.1.20 volgens de regering heroverweging, mede gelet op het EU-recht? Kan de regering toelichten welke gevolgen de (beperkte) codificatie van de jurisprudentie van het HvJ EU in artikel 2.1.20, lid 2 kan hebben voor de verdere inrichting van het wettelijke kader van strafvorderlijke gegevensverwerking? Kan de regering toelichten wat precies van de officier van justitie wordt verwacht in het kader van de toepassing van artikel 2.1.20 en welk beoordelingskader de officier van justitie bij die toepassing kan hanteren? Kan de regering toelichten waarom ervoor wordt gekozen om wettelijke aanpassingen voor te stellen in verband met de verwerking van gevoelige gegevens, terwijl reeds duidelijk is dat deze aanpassingen niet voldoen aan het EU-recht?

61. Artikel 2.1.20 gaat over het verder verwerken van gegevens. Met deze bepaling is artikel 126dd overgenomen uit het huidige wetboek. Artikel 2.1.20 maakt een tweedeling. In beginsel kunnen gegevens worden verstrekt ten behoeve van ieder ander opsporingsonderzoek of ieder ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (eerste lid). Ten aanzien van enkele specifieke bevoegdheden, indien de verstrekking van gegevens een ernstige beperking vormt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens, kunnen de gegevens daarentegen slechts worden verstrekt ten behoeve van een ander opsporingsonderzoek voor zover dat opsporingsonderzoek is gericht op een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld (tweede lid). Deze tweedeling sluit aan bij de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Artikel 2.1.20 strekt tot codificatie van *Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra* (ECLI:EU:C:2023:631). Tegen deze achtergrond wordt geen reden gezien voor een heroverweging van deze keuze gezien.

Op grond van artikel 2.1.20 kan de officier van justitie bevelen dat gegevens die zijn verkregen door uitoefening van een bepaalde bevoegdheid verder worden verwerkt. Die rol heeft de officier van justitie in

het huidige wetboek ook (artikel 126dd). Deze beslisbevoegdheid van de officier van justitie dient de evenredigheid van de uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheden. Met de uitoefening van een strafvorderlijke bevoegdheid kunnen gegevens worden vergaard waarmee de grondrechten van burgers worden beperkt. De mate van beperking van de grondrechten is mede afhankelijk van de wijze van verdere verwerking van die gegevens. Indien de vergaarde gegevens slechts worden gebruikt ten behoeve van het betreffende opsporingsonderzoek, voldoet die vergaring eerder aan de evenredigheidsvereisten dan in het geval de desbetreffende gegevens verder worden verwerkt overeenkomstig de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

(62) Kan de regering toelichten wat de gevolgen zijn van het recente Comdribus-arrest voor de wettelijke aanpassingen zoals voorgesteld in de eerste aanvullingswet?

62. Om redenen die hieronder worden uiteengezet, is de regering van oordeel dat het door de rapporteurs genoemde Comdribus-arrest geen gevolgen heeft voor de aanpassingen in artikel 2.6.9 die in de eerste aanvullingswet worden voorgesteld. Wel geeft dat arrest aanleiding tot verdergaande aanpassingen in artikel 2.6.9. Deze aanpassingen zijn voorzien in de tweede aanvullingswet, die in mei 2026 in formele consultatie is gegeven. De reden van de stapsgewijze aanpassing van artikel 2.6.9 is dat de (technische) aanpassingen die de eerste aanvullingswet in dat artikel doorvoert, voortvloeien uit de doelstelling om de gegevensverwerkingsbepalingen uit het huidige wetboek alsnog ook in het nieuwe wetboek te zetten; de tweede aanvullingswet brengt vervolgens enkele inhoudelijke vernieuwingen in het artikel aan, die naar het oordeel van de regering nodig zijn om ook de bewoordingen van de wettelijke regeling meer concreet op het recht van de Europese Unie toe te snijden. Met andere woorden: het Comdribus-arrest en eerdere rechtspraak zijn niet van belang voor de aanpassingen in de eerste aanvullingswet maar wel van belang voor de aanpassingen in de tweede aanvullingswet. De reden voor deze stapsgewijze aanpak is dat via de consultatie van de tweede aanvullingswet ook over de inhoudelijke vernieuwing van het artikel separaat het advies van de organisaties in de strafrechtspleging en van de Autoriteit Persoonsgegevens kan worden ingewonnen, voordat de Afdeling advisering van de Raad van State zich erover buigt en het wetsvoorstel vervolgens wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

In zijn uitspraak in de zaak Comdribus (ECLI:EU:C:2026:219) geeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: HvJ) uitleg aan onder meer artikel 10 van richtlijn 2016/680. Deze bepaling geeft regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waaronder biometrische gegevens. Biometrische gegevens zijn volgens deze richtlijn “persoonsgegevens die het resultaat zijn van een specifieke technische verwerking met betrekking tot de fysieke, fysiologische of gedragssgerelateerde kenmerken van een natuurlijke persoon op grond waarvan eenduidige identificatie van die natuurlijke persoon mogelijk is of wordt bevestigd, zoals gezichtsafbeeldingen of vingerafdrukgegevens”. Op dit moment ligt de – door de Hoge Raad gestelde – prejudiciële vraag aan het HvJ voor of ook een enkele foto (zonder omzetting daarvan in een zogenoemd biometrisch template) als biometrisch gegeven moet worden aangemerkt (ECLI:NL:HR:2026:921, NJ 2026/199).

Centraal in de zaak Comdribus staat een Franse regeling, die er volgens de verwijzende rechter toe verplicht om van iedere verdachte identificatiekenmerken, waaronder foto's en vingerafdrukken, te verzamelen, met als doel deze te kunnen vergelijken met sporen en bewijsstukken die zijn verzameld ten behoeve van het onderzoek. In de zaak die ten grondslag lag aan de verwijzingsbeslissing, ging het om een verdachte – HW – die was aangehouden vanwege het organiseren van een niet-aangemelde demonstratie en wederspanning. Hij weigerde mee te werken aan het nemen van foto's en vingerafdrukken en die weigering vormt naar Frans recht een strafbaar feit, waarvoor HW uiteindelijk ook werd vervolgd. De Franse rechter die over dat feit moest oordelen, heeft aan het HvJ onder meer de vraag voorgelegd of het Unierecht, in het bijzonder artikel 10 van richtlijn 2016/680, in de weg staat aan een nationale regeling die voorschrijft dat biometrische gegevens van verdachten systematisch worden verzameld. Ook heeft de verwijzende rechter gevraagd of de bevoegde autoriteit in elk individueel geval moet motiveren waarom het strikt noodzakelijk is om die biometrische gegevens te verzamelen. Deze uitspraak is relevant voor de wijze waarop artikel 2.6.9 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en daarop gebaseerde regelgeving wordt ingericht. In artikel 2.6.9 – dat het huidige artikel 55c opvolgt – is het verzamelen en verder verwerken van gezichtsopnamen en vingerafdrukken geregeld.

Het HvJ vat in zijn uitspraak verschillende uit eerdere rechtspraak naar voren komende voorwaarden voor de verzameling en verwerking van biometrische gegevens samen. Het HvJ noemt in het bijzonder ECLI:EU:C:2023:49 (Ministerstvo na vatreshnite raboti I) en ECLI:EU:C:2025:905 (Policejni prezidium). Daarnaast kan worden gewezen op ECLI:EU:C:2024:97 (Ministerstvo na vatreshnite raboti II) en ECLI:EU:C:2024:991 (Ministerstvo na vatreshnite raboti III). Uit deze rechtspraak blijkt dat de noodzaak van de verwerking van biometrische gegevens bijzonder streng wordt beoordeeld in het licht van de doeleinden van de betrokken verwerking: een dergelijke verwerking kan alleen in een beperkt aantal gevallen noodzakelijk worden geacht. De doeleinden van de verwerking van gevoelige persoonsgegevens, zoals biometrische en genetische gegevens, mogen niet in te algemene bewoordingen worden gesteld, maar moeten voldoende nauwkeurig en concreet worden omschreven om te kunnen beoordelen of die verwerking “strikt noodzakelijk” is in de zin van artikel 10 van richtlijn 2016/680. Het HvJ maakt onderscheid tussen “verwerkingsdoeleinden” en “doeleinden van de verwerking”, waarbij de laatste moeten worden begrepen als meer specifieke doelstellingen dan de algemene doelstelling die in artikel 1, eerste lid, van richtlijn 2016/680 is opgenomen (te weten: het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of het tenuitvoerleggen van straffen, met inbegrip van het beschermen tegen en voorkomen van gevaren voor de openbare veiligheid). De voorwaarde dat sprake is van “strikte noodzakelijkheid” houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke zich ervan vergewist dat deze doelstelling niet kan worden bereikt aan de hand van andere dan de in artikel 10 van richtlijn 2016/680 opgesomde gegevenscategorieën, waarbij rekening wordt gehouden met het bijzondere belang van het met de betrokken verwerking nagestreefde doel. Dat bijzondere belang kan onder meer worden beoordeeld aan de hand van de aard van dat doel, de vraag of die verwerking een specifiek en concreet doel dient dat verband houdt met het voorkomen van strafbare feiten of enigszins ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid, het bestrijden van dergelijke strafbare feiten of het beschermen tegen dergelijke bedreigingen, alsook in het licht van de specifieke omstandigheden waarin die verwerking plaatsvindt.

Wanneer biometrische en genetische gegevens van verdachten worden verzameld met het oog op de toekomstige identificatie en vergelijking van die personen, moet volgens het HvJ bij de beoordeling van de strikte noodzaak van de verzameling van de gegevens rekening worden gehouden met alle relevante factoren, zoals de aard en de ernst van het ten laste gelegde strafbare feit, de bijzondere omstandigheden van dat strafbare feit, het mogelijke verband van dat strafbare feit met andere lopende procedures, en de gerechtelijke antecedenen of het persoonlijke profiel van de betrokkenen. Een regeling op grond waarvan de biometrische en genetische gegevens van iedere verdachte van een ambtshalve vervolgbaar en opzettelijk gepleegd strafbaar feit systematisch worden verzameld met het oog op de registratie ervan, zonder dat de bevoegde autoriteit hoeft vast te stellen of aan te tonen dat deze gegevensverzameling strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde specifieke doelstellingen en dat deze doelstellingen niet kunnen worden bereikt met maatregelen die de rechten en vrijheden van de betrokkene op minder ernstige wijze aantasten, voldoet volgens het HvJ niet aan de voorwaarde dat er sprake is van “strikte noodzakelijkheid”.

De uitspraak in de zaak Comdribus en de daaraan voorafgaande uitspraken van het HvJ bevatten verschillende gezichtspunten die van belang zijn bij het ook in haar bewoordingen toesnijden van de wettelijke regeling over het verzamelen en verwerken van biometrische gegevens op het recht van de Europese Unie. Allereerst vereist het HvJ dat het doel waarmee de biometrische gegevens worden verzameld en verwerkt – de zogenoemde “doeleinden van de verwerking” – specifiek moet worden omschreven. In de tweede plaats moet de strikte noodzaak van de verwerking worden beoordeeld in het licht van dat doel, en moet worden onderzocht of dat doel niet op minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Ten derde moet, als het gaat om de verzameling van biometrische gegevens voor toekomstige zaken, bij de beoordeling van de strikte noodzaak daarvan rekening worden gehouden met – kort samengevat – de aard en ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. En ten vierde moet de bevoegde autoriteit motiveren waarom het strikt noodzakelijk is biometrische gegevens te verzamelen. Die motivering kan beknopt zijn, mits de betrokkene daarmee voldoende in staat wordt gesteld een effectief rechtsmiddel aan te wenden.

Artikel 2.6.9 zoals neergelegd in de eerste vaststellingswet en aangevuld in de eerste aanvullingswet maakt onderscheid tussen enerzijds het maken van gezichtsopnamen en het nemen van vingerafdrukken van de verdachte met als doel het vaststellen van de identiteit (eerste tot en met vijfde lid) en anderzijds de

verdere verwerking van de gezichtsopnamen en vingerafdrukken voor – kort gezegd – opsporingsdoeleinden (zesde lid). Met “het vaststellen van de identiteit” in artikel 2.6.9, eerste tot en met vijfde lid, wordt niet bedoeld het identificeren van de verdachte als *mogelijke dader* van het strafbare feit (dat is een opsporingsdoeleinde), maar het vaststellen van de identiteit van de persoon die men voor zich heeft: wie is deze persoon en is hij – als hij over zijn identiteit verklaart – daadwerkelijk wie hij zegt dat hij is? Kort gezegd wordt voorgeschreven dat van iedere verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, vingerafdrukken en gezichtsopnamen worden genomen voor de identiteitsvaststelling (tweede lid). Voor verdachten van minder ernstige delicten bestaat die verplichting indien twijfel bestaat over de identiteit en moet de (hulp)officier van justitie daartoe bevelen (derde lid). De genomen foto’s worden opgeslagen in de strafrechtsketendatabank (SKDB) en vingerafdrukken in de gemeenschappelijke biometrievoorziening (GBV). In het zesde lid wordt vervolgens bepaald dat de op grond van de eerste vijf leden verzamelde gezichtsopnamen en vingerafdrukken ook kunnen worden verwerkt voor opsporingsdoeleinden. Met het oog daarop worden foto’s omgezet in een biometrisch template en opgeslagen in de databank CATCH. Vingerafdrukken worden opgeslagen in de vingerafdrukkendatabank voor opsporingsdoeleinden HAVANK. De huidige praktijk is dat van de verdachte genomen gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden verwerkt voor zowel de identiteitsvaststelling als opsporingsdoeleinden.

In de tweede aanvullingswet, die zoals hierboven is vermeld in mei 2026 in formele consultatie is gegeven, wordt voorgesteld om verschillende inhoudelijke wijzigingen in artikel 2.6.9 aan te brengen, voor zover deze bepaling betrekking heeft op de verdere verwerking van gezichtsopnamen en vingerafdrukken voor – kort gezegd – *opsporingsdoeleinden*. Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat in het nieuwe wetboek nadrukkelijk wordt vastgelegd dat de initieel voor de identiteitsvaststelling verzamelde gezichtsopnamen en vingerafdrukken niet automatisch ook verder kunnen worden verwerkt voor opsporingsdoeleinden. Voor de verdere verwerking voor opsporingsdoeleinden is een individuele beoordeling van de noodzaak vereist, in het bijzonder als het gaat om lichtere strafbare feiten dan misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. De rechtspraak van het HvJ geeft geen aanleiding om aanpassingen door te voeren in de in artikel 2.6.9 gegeven regels over de initiële verzameling van gezichtsopnamen en vingerafdrukken *voor de vaststelling van de identiteit*, zoals die in de eerste vaststellingswet en de eerste aanvullingswet zijn opgenomen. Daarbij is het volgende van belang.

In de zaak Comdribus en de daaraan voorafgaande zaken over de verzameling en verdere verwerking van biometrische gegevens stond steeds een nationale regeling centraal waarin (onder meer) vingerafdrukken en foto’s werden verzameld van (vrijwel) iedere verdachte, met als doel deze te vergelijken met sporen en bewijsstukken die ten behoeve van het onderzoek waren verzameld en/of met als doel de verdachte in andere lopende of toekomstige strafprocedures als mogelijke dader te identificeren. Het ging met andere woorden steeds om een regeling met een zeer ruim toepassingsbereik en eveneens ruim geformuleerde doeleinden van de verwerking. In Nederland wordt daarentegen onderscheid gemaakt tussen de initiële verzameling van gezichtsopnamen en vingerafdrukken voor het vaststellen van de identiteit in artikel 2.6.9, eerste tot en met vijfde lid, en vervolgens de verdere verwerking van die gegevens voor opsporingsdoeleinden in artikel 2.6.9, zevende tot en met negende lid, zoals geformuleerd in de tweede aanvullingswet.

Als het gaat om de initiële verzameling van biometrische gegevens (artikel 2.6.9, eerste tot en met vijfde lid) geldt een zeer specifiek doeleinde van verwerking, te weten het vaststellen van de identiteit van de verdachte. De voorgangers van deze leden zijn in het huidige artikel 55c geïntroduceerd met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen. Het belang van een deugdelijke en betrouwbare identiteitsvaststelling is vanzelfsprekend groot en dient in de eerste plaats de concrete strafzaak waarin de verdachte is betrokken. Het is voor alle actoren in de strafrechtketen van groot belang dat de geregistreerde persoonsgebonden informatie uniek wordt gerelateerd aan de juiste persoon. Als strafrechtelijke informatie wordt toegeschreven aan een verkeerde verdachte, leidt dit tot onwenselijke situaties (vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31436, nr. 3, p. 17 en p. 54 en Kamerstukken II 2025/26, 29279, nr. 1001 en Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 370 (over de foutieve tenaamstelling van vonnissen)). Ook de belangen van derden zijn er dus direct mee gediend dat de identiteitsvaststelling van de verdachte op deugdelijke wijze plaatsvindt. Vingerafdrukken vormen op dit moment het meest effectieve en efficiënte instrument om de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen te ondersteunen. Vingerafdrukken zijn

immers universeel, uniek identificerend en onveranderlijk en zijn daarom een trefzeker en betrouwbaar hulpmiddel om de identiteit vast te stellen. Bovendien kan met vingerafdrukken niet gemakkelijk worden gefraudeerd. Omdat alleen vingerafdrukken absolute zekerheid kunnen geven over de identiteit van de verdachte – waar dat voor vergelijking met alleen een identiteitsbewijs en/of alleen een foto niet geldt – en de vingerafdrukken aan een gezichtsopname moeten worden gekoppeld om de identiteit op adequate wijze vast te stellen, is de strikte noodzaak van de verwerking van deze gegevens voor het specifieke doel van de identiteitsvaststelling gegeven. Vanwege overwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit is de verzameling van gezichtsopnamen en vingerafdrukken voor het vaststellen van de identiteit alleen verplicht voorgeschreven bij verdachten van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld (artikel 2.6.9, tweede lid). Voor lichtere strafbare feiten geldt dat vingerafdrukken en gezichtsopnamen alleen moeten worden genomen indien twijfel bestaat over de identiteit en moet de (hulp)officier van justitie daartoe bevelen (artikel 2.6.9, derde lid). Opmerking verdient ten slotte dat voor de identiteitsvaststelling genomen en in de strafrechtsketendatabank opgeslagen gezichtsopnamen niet worden omgezet in een biometrisch template.

De volgens het HvJ vereiste en op het individuele geval toegespitste motivering van de noodzaak van de verwerking van biometrische gegevens is – gelet op het voorgaande – gegeven als het gaat om de verwerking van die gegevens voor het specifieke doel van de identiteitsvaststelling. Het HvJ heeft die motiveringsplicht verbonden aan zijn geformuleerde rechtsregel dat in elk afzonderlijk geval moet worden beoordeeld of de gegevensverzameling en verdere verwerking voor opsporingsdoeleinden strikt noodzakelijk is. Als het gaat om opsporingsdoeleinden, kan de noodzaak van het verwerken van biometrische gegevens verschillen en ligt het dus ook in de rede dat deze per individueel geval wordt toegelicht: het kan gaan om het opsporen van het voorliggende feit of – gelet op het strafblad van de verdachte of de ernst van het feit – van andere (reeds gepleegde of toekomstige) strafbare feiten. Dat is niet zo bij het verwerken van gezichtsopnamen en vingerafdrukken voor de identiteitsvaststelling. Het is een gegeven dat alleen de combinatie van vingerafdrukken en gezichtsopnamen een zo betrouwbaar mogelijk antwoord geeft op de vraag wie de aangehouden verdachte is, zodat de noodzaak van de verwerking van deze gegevens ook vaststaat.

Concluderend geldt het volgende. De Nederlandse regeling voor het verzamelen en verwerken van vingerafdrukken en gezichtsopnamen voor het vaststellen van de identiteit (artikel 2.6.9, eerste tot en met vijfde lid) is in lijn met de rechtspraak van het HvJ in onder meer de zaak Comdribus. Voor de verdere verwerking van biometrische gegevens voor opsporingsdoeleinden wordt in de tweede aanvullingswet een regeling getroffen in artikel 2.6.9, zevende tot en met negende lid, met als doel de bewoordingen van de wettelijke regeling meer concreet op het recht van de Europese Unie toe te snijden. Die regeling sluit aan bij die rechtspraak van het HvJ door – onder andere – te voorzien in een individuele beoordeling van de noodzaak van verdere verwerking van deze gegevens.

De leden van de D66-fractie hebben nog vragen over de constatering van de Afdeling dat de modernisering op dit onderdeel niet gepaard gaat met een integrale herziening van het stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking, maar met een gefaseerde aanpak waarbij een integraal beeld en een kritische doordenking van het stelsel ontbreken. Deze leden delen het belang dat de Afdeling 'met klem' aan een dergelijke doordenking hecht, gelet op de fundamentele vragen over de balans tussen effectieve opsporing en vervolging enerzijds en de bescherming van het privéleven en persoonsgegevens anderzijds.

(63) De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de noodzakelijk geachte herziening van het wettelijke kader (in samenhang met de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg)) alsnog ter hand wordt genomen en op welke termijn. Welke risico's ziet de regering bij de gefragmenteerde aanpak, nu de verschillende sporen alle op hetzelfde moment in werking treden en delen van de Europese jurisprudentie pas bij de tweede aanvullingswet worden verwerkt? Hoe wordt voorkomen dat in deze eerste aanvullingswet vastgestelde bepalingen op korte termijn opnieuw moeten worden gewijzigd?

63. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 59.

De leden van de D66-fractie vragen voorts naar de evenredigheid van de bewaartermijn van inbeslaggenomen (digitale) gegevens (artikel 2.1.18). Deze leden constateren dat de termijn naar aanleiding van het advies is verlengd van twee naar vier maanden en dat is verduidelijkt dat het om een bevoegdheid en niet een

verplichting gaat, maar vragen de regering te bevestigen dat de bewaring steeds aan het evenredigheidsbeginsel wordt getoetst.

(64) Is overwogen om, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en de Afdeling suggereren, een afzonderlijk bewaarregime voor de forensische kopie in de wet vast te leggen en waarom is daar uiteindelijk niet voor gekozen? Ziet de regering mogelijkheden om aan de voorkant selectiever te zijn bij het verzamelen van gegevens, zodat de inbreuk op grondrechten beperkt blijft?

64. De Commissie-Koops II (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 92) heeft als opdracht om te adviseren over de verdere verwerking van zogenoemde bulkgegevens. Deze commissie is onder meer gevraagd om te adviseren over een apart bewaarregime voor de zogeheten forensische kopie. Tegen deze achtergrond is in de eerste aanvullingswet geen voorstel opgenomen over een afzonderlijk bewaarregime voor de forensische kopie. Daartoe worden de aanbevelingen van deze commissie afgewacht.

Ten aanzien van de verdere verwerking ('hergebruik') van gegevens (artikel 2.1.20) vragen de leden van de D66-fractie of de gekozen systematiek heroverweging verdient. De Afdeling merkt op dat het in de bepaling gemaakte onderscheid aanknoopt bij de wijze waarop gegevens zijn verzameld, terwijl de ernst van de inbreuk – en daarmee de op grond van het Unierecht vereiste bescherming – niet noodzakelijk daarmee samenhangt; smartphonegegevens kunnen onder het lichtere regime vallen terwijl zij een zeer nauwkeurig beeld van het privéleven geven.

(65) Kan de regering toelichten wat precies van de officier van justitie wordt verwacht bij de toepassing van dit artikel en hoe de evenredigheid van de verdere verwerking wordt geborgd, nu de bepaling 'ieder ander doel op grond van de Wjsg of Wpg' toelaat?

65. Met betrekking tot de functie van de beslisbevoegdheid van de officier van justitie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 61 van de rapporteurs.

Artikel 2.1.20, eerste lid, geeft de ruimte voor de verstrekking van gegevens voor (a) een ander opsporingsonderzoek dan waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend; of (b) een ander doel op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens. De evenredigheid van deze verdere verwerking wordt gewaarborgd doordat de officier van justitie daartoe de beslissing moet nemen. Van de officier van justitie wordt verwacht slechts te beslissen tot de verdere verwerking van gegevens voor zover dat in een concreet geval evenredig is. Met evenredig wordt bedoeld dat de verdere verwerking geschikt en noodzakelijk is voor een ander doel, maar ook in redelijke verhouding staat tot de beperking van de grondrechten van de betrokkene bij de uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheden en de verdere verwerking van de daarmee vergaarde gegevens.

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat de opsporing in het digitale tijdperk over voldoende bevoegdheden beschikt. Digitale gegevens zijn in veel strafzaken essentieel. Tegelijkertijd moet het wettelijk kader helder genoeg zijn om te voorkomen dat opsporingshandelingen later stranden door onduidelijkheid over bewaartermijnen, verdere verwerking of rechterlijke machtiging.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel een aantal bestaande bepalingen over strafvorderlijke gegevensverwerking overhevelt naar het nieuwe Wetboek en een begin maakt met nadere normering.

(66) Kan de regering toelichten waarom niet is gekozen voor een meer integrale regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking in deze aanvullingswet? Wanneer wordt wel een integraal wettelijk kader verwacht voor strafvorderlijke gegevensverwerking, waartoe ook de Afdeling heeft geadviseerd?

66. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 59.

(67) De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de verhouding tussen juridische eisen en digitale uitvoerbaarheid. Juist bij strafvorderlijke gegevensverwerking moeten wettelijke verplichtingen worden vertaald naar systemen van politie, OM en andere ketenpartners. Kan de regering toelichten hoe wordt gewaarborgd dat de voorgestelde regeling technisch uitvoerbaar is? Welke digitale voorzieningen zijn noodzakelijk om bewaartermijnen, vernietigingsplichten, logging en verdere verwerking betrouwbaar uit te voeren?

67. De inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal veel vergen van het implementatievermogen van de organisaties in de strafrechtketen. Op het gebied van de strafvorderlijke gegevensverwerking sluiten de voorgestelde bepalingen, qua eisen en termijnen aan bij de bepalingen hierover in het huidige wetboek. Wel heeft de politie aangegeven dat de uitbreiding van de reikwijdte van artikel 2.1.18 (zie ook antwoord 60) met de bevoegdheden met betrekking tot inbeslaggenomen digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken veel voor de informatiesystemen van de politie betekent. Daarover is het

ministerie, in verband met het advies van het AcICT, nog met de politie en de andere ketenorganisaties in gesprek.

De leden van de VVD-fractie vragen in het bijzonder aandacht voor de gevolgen van Europese rechtspraak over digitale gegevensdragers, waaronder smartphones.

(68) Kan de regering toelichten welke gevolgen zij verwacht voor de werklust van de rechter-commissaris, nu in steeds meer gevallen voorafgaande rechterlijke toetsing nodig kan zijn bij onderzoek van gegevensdragers? Is hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar? Kan de regering daarnaast aangeven hoe wordt voorkomen dat opsporingsonderzoeken vertraging oplopen, doordat voor relatief standaardhandelingen steeds een machtiging moet worden gevraagd? Wordt gewerkt aan uniforme formats, digitale werkstromen of spoedprocedures?

68. Met de eerste aanvullingswet wordt niet voorzien in de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Wel geldt dat naar aanleiding van Landeck, een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de rechter-commissaris een machtiging moet verlenen voor deze toegang indien deze het risico inhoudt op een ernstige beperking van de grondrechten (ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck); ECLI:NL:HR:2025:409 (post-Landeck)). Naar aanleiding van Landeck is, buiten het kader van het nieuwe wetboek, voorzien in financiering voor de aanstelling van extra rechter-commissarissen. Bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet wordt Landeck gecodificeerd in het nieuwe wetboek (dit wetsvoorstel is in mei 2026 in formele consultatie gegeven). Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan de uitvoeringsgevolgen, zo wordt onder meer voorzien in een spoedprocedure. Graag wisselen wij met de Tweede Kamer van gedachten over Landeck en de codificatie daarvan in het nieuwe wetboek bij de parlementaire behandeling van de tweede aanvullingswet.

(69) De leden van de VVD-fractie merken op dat de politie heeft ingeschat dat de nieuwe hergebruiksregeling voor digitaal beslag jaarlijks tienduizenden extra hergebruikaanvragen genereert en een structureel capaciteitsbeslag van tientallen fte meebrengt. Hoe is deze schatting onderbouwd?

69. Zoals aan de orde kwam in het antwoord op vraag 60 zijn met dit wetsvoorstel, naast de bevoegdheden die in het huidige wetboek al onder de regeling vallen, slechts enkele nieuwe bevoegdheden onder het bereik van de artikelen 2.1.18 tot en met 2.1.20 gebracht. De aanleiding hiervoor is dat bestaande opsporingsmethoden met betrekking tot inbeslaggenomen digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken nog geen wettelijke regeling kennen in het huidige wetboek. Daardoor vallen gegevens die in de huidige opsporingspraktijk worden overgenomen uit inbeslaggenomen telefoons, voor wat betreft de bewaring en vernietiging daarvan niet onder het regime van het huidige artikel 125n, maar onder het regime van de Wet politiegegevens.

In het nieuwe wetboek worden die bestaande opsporingsmethoden met betrekking tot digitaal onderzoek voorzien van een expliciete wettelijke grondslag. Het betreft de wenselijke codificatie van opsporingsmethoden die al lang (en vaak) worden toegepast. Als logisch gevolg van deze codificatie geldt dat de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering over het bewaren, vernietigen en verder verwerken van gegevens (de artikelen 2.1.18 tot en met 2.1.20) ook komen te gelden voor de nu gecodificeerde bevoegdheden. Daar zit dus een belangrijke uitbreiding voor de politie als het gaat om het verwerken van de gegevens op basis van het wetboek. Het onderzoek aan inbeslaggenomen smartphones en laptops is immers een opsporingsmethode die bijna in elk opsporingsonderzoek wordt verricht. Zoals gezegd, geldt voor de gegevensverwerking van daardoor verkregen gegevens thans nog de Wet politiegegevens, met een soepeler regime. Met dit voorstel wordt de gegevensverwerking van deze nieuwe bevoegdheden onder het bereik van de artikelen 2.1.18 tot en met 2.1.20 gebracht. Het ministerie is met de politie in overleg over haar inschatting van de gevolgen hiervan. Meer in het algemeen is afgesproken dat in de consultatieversie van de invoeringswet van het nieuwe wetboek duidelijkheid wordt gegeven over de structurele uitvoeringsconsequenties van de voorstellen. Ook daarbij zal expliciete aandacht zijn voor dit onderdeel en zal de inschatting van de politie ook onderwerp van gesprek zijn.

De leden van de PRO-fractie lezen dat de Afdeling erop wijst dat een integrale herziening van de gegevensverwerkingsregels ontbreekt en daardoor ook een kritische doordenking van het stelsel in het licht van de snelle technologische ontwikkelingen en de noodzaak van nadere normering van datagedreven opsporing. Deze leden hebben dit punt al eerder aan de orde gesteld door in de (verworpen) motie-Mutluer, waarin gewezen werd op het feit dat de opsporing door digitalisering en technologische ontwikkelingen steeds meer hoeveelheden gegevens vergaart, erop te wijzen dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering toekomstbestendig

moet worden en de regering te verzoeken er zorg voor te dragen dat aangepaste wet- en regelgeving voor het verwerken van opsporingsgegevens uiterlijk gelijktijdig met het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt (Kamerstuk 36327, nr. 36). Deze motie werd ontraden.

(70) Is de regering voornemens dit standpunt te wijzigen, nu ook de Afdeling een integrale doordenking van het systeem adviseert, “waarbij kritisch wordt gereflecteerd op de noodzaak voor het verzamelen, gebruiken en vernietigen van grote hoeveelheden data en er aandacht is voor de samenhang tussen het Wetboek van Strafvordering, de Wpg en de Wjsg en de uitvoerbaarheid van het stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking”? Zo ja, op welke wijze gaat hier gevolg aan gegeven worden? Zo nee, waarom niet?

70. De regering erkent de noodzaak van de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking in samenhang met een nieuwe gegevensverwerkingswet, ter vervanging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Evenwel moest deze motie worden ontraden omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn (Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 218).

De adviezen van de Commissie-Koops II zullen waarschijnlijk ook een kritische reflectie omvatten op het gebruiken en vernietigen van grote hoeveelheden gegevens die vergaard zijn met een strafvorderlijke bevoegdheid. Deze commissie is ook gevraagd te adviseren over de samenhang tussen genoemde regelingen. Deze adviezen kunnen aanleiding geven tot vervolgstappen.

De leden van de PRO-fractie menen dat het eerder door de regering gegeven argument tegen een integrale herziening van de gegevensverwerkingsregels, namelijk dat de ketenpartners hebben verzocht om een beleidsluwe periode om zich zodoende te kunnen richten op de implementatie van het nieuwe Wetboek, niet meer valide is nu het OM zelf wijst op het ontbreken van een integrale gegevensverwerkingswet. Ook het OM ziet liever één coherent kader voor strafrechtelijke gegevensverwerking in plaats van een regeling die is verdeeld over het Wetboek van Strafvordering, de Wpg en de Wjsg. Het OM vreest dat, omdat deze wetten niet goed op elkaar zijn afgestemd, de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde wettelijke regeling eronder gaat lijden.

(71) Kan de regering hier nader op ingaan? Waarom wordt nog steeds gekozen voor een gefragmenteerde aanpak in plaats van voor een integrale modernisering van de regels omtrent gegevensverwerking? Deelt de regering nu wel de mening dat er een integrale regeling dient te komen? Zo ja, hoe gaat de regering hier alsnog voor zorgen? Zo nee, waarom niet?

71. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 59.

De leden van de CDA-fractie constateren dat gegevensdeling van politiegegevens tussen ketenpartners cruciaal is om criminaliteit effectief te bestrijden en de aanpak van personen met verward gedrag te versterken.

(72) In hoeverre worden knelpunten voor deze gegevensdeling weggenomen met de voorgestelde regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking? Worden alle knelpunten die aan de orde waren bij de verouderde Wpg, weggenomen of zijn er nog steeds aandachtspunten?

72. De eerste aanvullingswet strekt niet tot een wijziging van de Wet politiegegevens. Wel voorziet de eerste aanvullingswet in meer mogelijkheden voor de verstrekking van gegevens in vergelijking met het huidige wetboek (Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 176-180). Met betrekking tot de herziening van de Wet politiegegevens, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 59

De leden van de Groep Markuszower constateren dat een aanzienlijk deel van het wetsvoorstel betrekking heeft op strafvorderlijke gegevensverwerking. Deze leden lezen dat de Afdeling kritisch is over het ontbreken van een integrale herziening van het stelsel. Zij vragen waarom toch wordt doorgegaan met nieuwe regels terwijl zelfs de Afdeling constateert dat het totaalbeeld ontbreekt. (73) Waarom is niet eerst gekozen voor een integrale herziening van het gehele stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking voordat afzonderlijke onderdelen worden aangepast?

73. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 59.

De leden van de Groep Markuszower vragen welke gevolgen de voorgestelde regeling heeft voor de dagelijkse praktijk van politie en OM. Regelgeving die op papier logisch lijkt, kan in de praktijk immers leiden tot extra procedures, extra registraties en minder tijd voor opsporing.

(74) Welke gevolgen verwacht de regering voor de snelheid en slagkracht van opsporingsonderzoeken? Verwacht de regering dat politie en OM hierdoor sneller kunnen optreden of juist worden geconfronteerd met extra administratieve verplichtingen? Kan de regering inzichtelijk maken hoeveel extra administratieve lasten deze

regeling naar verwachting zal opleveren voor politie en OM? Hoeveel personele capaciteit en financiële middelen zijn gemoeid met de uitvoering van deze regeling?

74. De inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal veel vergen van het implementatievermogen van de organisaties in de strafrechtketen. Op het gebied van de strafvorderlijke gegevensverwerking sluiten de voorgestelde bepalingen, qua eisen en termijnen aan bij de bepalingen hierover in het huidige wetboek. Zie hierover ook de antwoorden op de vragen 67 en 69.

De leden van de Groep Markuszower lezen verder dat biometrische gegevens een steeds grotere rol spelen bij opsporing en criminaliteitsbestrijding. Deze leden willen voorkomen dat nieuwe regels ertoe leiden dat opsporingsdiensten minder mogelijkheden krijgen om zware criminelen op te sporen.

(75) Welke gevolgen heeft de voorgestelde regeling voor het gebruik van biometrische gegevens binnen opsporingsonderzoeken? Leiden de voorgestelde wijzigingen tot meer mogelijkheden, minder mogelijkheden of blijft de situatie ongewijzigd? Welke gevolgen heeft dit volgens de regering voor de bestrijding van zware criminaliteit, ondermijning en terrorisme?

75. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat enkele bevoegdheden voor het verzamelen en verwerken van biometrische gegevens. Eerst en vooral gaat het om artikel 2.6.9, waarin de bevoegdheden zijn neergelegd om gezichtsopnamen en vingerafdrukken te verzamelen voor de identiteitsvaststelling en verder te verwerken voor opsporingsdoeleinden. Gewezen kan ook worden op artikel 2.6.13, waarin wordt geregeld dat afdrukken kunnen worden genomen van de verdachte. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om handpalmafdrukken, maar ook om vingerafdrukken die direct in het belang van het onderzoek – en dus voor opsporingsdoeleinden – worden genomen. In de regeling zoals die is neergelegd in de eerste vaststellingswet en is aangepast in de eerste aanvullingswet, verandert ten opzichte van het huidige recht inhoudelijk vrijwel niets. De belangrijkste toevoeging is al in de eerste vaststellingswet opgenomen. Die toevoeging, opgenomen in artikel 2.6.9, eerste lid, maakt het mogelijk om bij staande gehouden verdachten vingerafdrukken te nemen met het oog op het verifiëren van hun identiteit. Recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie – waaronder zijn arrest in de zaak Comdribus – brengt echter mee dat artikel 2.6.9 verder moet worden aangepast. Dat gebeurt in de tweede aanvullingswet, die in mei van dit jaar in formele consultatie is gegeven. In het antwoord op vraag 62 is nader ingegaan op de gevolgen van deze jurisprudentie voor de Nederlandse wetgeving over biometrie in het strafprocesrecht.

5. Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

Ten aanzien van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam hebben de rapporteurs de volgende vragen.

(76) Volgens de memorie van toelichting heeft artikel 2.6.2, dat voorschrijft dat een groot deel van de lichaamsbevoegdheden alleen kan worden uitgeoefend tegen een verdachte die is opgehouden voor onderzoek of in verzekering of voorlopige hechtenis is gesteld, geen betrekking op het bepaalde in artikel 2.6.4a. Soms is vrijheidsbeneming immers uitgesteld vanwege de ziekenhuisopname van de verdachte. Er moet dan wel zijn voldaan aan de voorwaarden om de verdachte aan te mogen houden (verdenkingscriterium/verdachtebegrip). Dit blijkt niet direct duidelijk uit de wet, zonder lezing van de memorie van toelichting. Is het wenselijk dit te verduidelijken?

76. In de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet is uiteengezet dat als op grond van artikel 2.6.4a, eerste lid, bevoegdheden worden uitgeoefend tegen een bewusteloze verdachte, niet hoeft te zijn voldaan aan het bepaalde in artikel 2.6.2. In artikel 2.6.2 is neergelegd dat een groot deel van de lichaamsbevoegdheden alleen kan worden uitgeoefend tegen een verdachte die is opgehouden voor onderzoek of in verzekering of voorlopige hechtenis is gesteld, of – als dat in de bevoegdheidsbepaling is opgenomen – die is aangehouden. Een bewusteloze verdachte hoeft zijn vrijheid niet te worden ontnomen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat hij nog in het ziekenhuis ligt en daarom nog niet wordt aangehouden, maar het wel noodzakelijk is om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen. Wel moet dan zijn voldaan aan de voorwaarden om de verdachte te mogen aanhouden, omdat daarin het verdenkingscriterium ligt besloten. Buiten heterdaad moet de verdenking een vierjaarsmisdrijf betreffen (of een met vierjaarsmisdrijven gelijkgesteld misdrijf, vgl. artikel 2.1.8). In reactie op de vraag of het verdachtebegrip en het verdenkingscriterium niet uit de wet zouden moeten blijken, wordt opgemerkt dat dit niet nodig is. In artikel 2.6.4a, eerste lid, is bepaald dat voor het verrichten van onderzoek op grond van dit hoofdstuk, moet zijn voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor het uitoefenen van een bevoegdheid.

Daarin ligt al besloten dat moet zijn voldaan aan het toepasselijke verdenkingscriterium. Voor de toepassing van de bevoegdheden uit de artikelen 2.6.6, 2.6.7, 2.6.9, 2.6.10 en – in het verlengde van die laatste bepaling – artikel 2.6.11 geldt dat aanhouding van de verdachte (wegens specifieke strafbare feiten) is vereist. Hoewel in het geval van een bewusteloze verdachte die aanhouding niet nodig is, zal in die gevallen wel moeten zijn voldaan aan het voor aanhouding geldende vereiste dat de verdenking een vierjaarsmisdrijf betreft, tenzij het om een heterdaadsituatie gaat. Voor de uitoefening van de bevoegdheden van de artikelen 2.6.12 tot en met 2.6.19 is een verdenking van een vierjaarsmisdrijf vereist, zodat ook hier het materiële criterium dat ligt besloten in de voorwaarden voor aanhouding, in de wet is neergelegd. Alleen bij het onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte (artikelen 2.6.20 tot en met 2.6.22) is in de bevoegdheidsbepaling het verdenkingscriterium niet (via het vereiste van aanhouding) neergelegd. Deze bevoegdheid kan echter alleen worden toegepast in gevallen waarin aanwijzingen bestaan dat op het slachtoffer een ernstige besmettelijke ziekte kan zijn overgedragen. Zo'n situatie zal zich niet snel voordoen in geval de verdenking een strafbaar feit betreft dat geen vierjaarsmisdrijf is (of daarmee gelijkgesteld misdrijf, vgl. artikel 2.1.8).

Gelet op het voorgaande, is het niet nodig om in artikel 2.6.4a te expliciteren dat voor de toepassing van die bepaling is vereist dat is voldaan aan de voorwaarde voor vrijheidsbeneming van de verdachte. Terzijde wordt nog opgemerkt dat voor de uitoefening van bevoegdheden tegen derden (vgl. de artikelen 2.6.6, vijfde lid, 2.6.7, vierde lid, en 2.6.20, eerste lid) het vereiste van vrijheidsbeneming niet geldt.

(77) De rapporteurs constateren dat de vraag die rijst, is waarom de genoemde bevoegdheden zijn uitgezonderd van de cautie van artikel 2.6.3, lid 1. Waarom zijn de eisen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van vrijwilligheid en ondubbelzinnigheid bij het geven van toestemming niet overgenomen?

77. Uit de rechtspraak van het EHRM (onder meer EHRM 18 mei 2017, nr. 40927/05 (Bože/Letland)) en de Hoge Raad (onder meer ECLI:NL:HR:2022:825) blijken als algemene vereisten voor rechtsgeldig gegeven toestemming voor onderzoekshandelingen dat de toestemming ondubbelzinnig en vrijwillig moet worden verleend en dat de betrokkene voldoende geïnformeerd moet zijn. Dat laatste betekent dat voor de betrokkene in elk geval duidelijk moet zijn voor welke onderzoekshandeling hij toestemming verleent. Naarmate de inbreuk die met de onderzoekshandeling wordt gemaakt op grondrechten ingrijpender is, worden hogere eisen gesteld aan de informatieverplichting om de toestemming rechtsgeldig te doen zijn.

Artikel 2.6.3 bevat regels over onderzoek met betrekking tot het lichaam op basis van toestemming. De eisen van vrijwilligheid en ondubbelzinnigheid bij het geven van toestemming zijn niet als zodanig in artikel 2.6.3 opgenomen. Er is in de context van de lichaamsbevoegdheden voor gekozen bij bepaalde meer ingrijpende bevoegdheden te concretiseren aan welke vereisten moet zijn voldaan om op basis van toestemming onderzoek te kunnen verrichten. Die wettelijke vereisten zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van de hiervoor genoemde rechtspraak. In artikel 2.6.3, eerste lid, is opgenomen dat de betrokkene voorafgaand aan het onderzoek wordt gewezen op het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming en dat de toestemming afzonderlijk wordt vastgelegd. Als om toestemming wordt gevraagd voor het verrichten van bepaalde typen lichaamsonderzoek, moet de betrokkene voorafgaand aan het geven daarvan worden gewezen op het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming. Met dergelijke, concrete wettelijke vereisten, wordt beter gewaarborgd dat gegeven toestemming vrijwillig en ondubbelzinnig tot stand komt en dat achteraf kan worden beoordeeld of rechtsgeldig toestemming is verleend, dan met codificatie van die begrippen als zodanig in een algemene bepaling. De betrokken opsporingsambtenaar kan aan de hand van deze concrete vereisten beter beoordelen of hij het gewenste onderzoek op basis van toestemming kan verrichten. Bovendien kan de rechter achteraf beter toetsen of de toestemming ondubbelzinnig en vrijwillig en op basis van voldoende informatie is verleend. Uit het proces-verbaal waarin van het verrichte onderzoek verslag wordt gedaan, moet namelijk ook blijken dat aan de in de wet geformuleerde concrete vereisten is voldaan.

Dat de betrokkene voorafgaand aan het geven van zijn toestemming wordt gewezen op het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming, wordt niet wettelijk voorgeschreven bij de bevoegdheden tot onderzoek aan de kleding en aan het lichaam, het nemen van maten en beeld- of geluidsopnamen en het geven van een bevel tot het verlenen van medewerking aan een confrontatie met een getuige. Het gaat hier om verhoudingsgewijs minder ingrijpende bevoegdheden, waarbij geen

lichaamsmateriaal wordt afgenomen en die bovendien geregeld op basis van toestemming worden verricht. Dat betekent niet dat degene die om toestemming wordt gevraagd, helemaal niet hoeft te worden geïnformeerd. Uiteraard moet ook hier worden voldaan aan de hiervoor genoemde algemene vereisten voor rechtsgeldig gegeven toestemming. Zoals hiervoor aan de orde kwam, moet in elk geval duidelijk zijn voor welke onderzoekshandeling de betrokkene toestemming verleent. Voor deze minder ingrijpende bevoegdheden kan echter worden volstaan met minder informatie, zodat het voorschrift van artikel 2.6.3, eerste lid, zich niet daarover uitstrekt.

(78) Rechtvaardigt het veronderstelde belang van het minderjarige slachtoffer bij onderzoek het niet afwachten van de toestemming van diens ouder(s)? Wat is de vereiste mate van zekerheid om te kunnen concluderen dat de ouder niet in het belang van het kind handelt in artikel 2.6.3, lid 3? Zou artikel 2.6.3, lid 4 niet minder facultatief moeten worden vormgegeven?

78. Het is in bepaalde gevallen noodzakelijk en gerechtvaardigd dat lichaamsonderzoek wordt verricht bij minderjarige slachtoffers zonder dat daarvoor toestemming is gegeven door de ouder. Dat kan – zoals hierna verder zal worden uiteengezet – bijvoorbeeld zo zijn als de ouder wordt verdacht van een misdrijf tegen die minderjarige, of als het noodzakelijk is sporen veilig te stellen en de ouder onbekend (en dus onvindbaar) is. Daarom wordt in artikel 2.6.3, derde lid, een uitzondering gemaakt op de daarin opgenomen regel dat toestemming voor lichaamsonderzoek bij minderjarigen onder de twaalf jaar wordt gegeven door de ouder. Er gelden verschillende toepassingscriteria die waarborgen dat niet lichtvaardig wordt overgegaan tot het verrichten van lichaamsonderzoek bij een minderjarig slachtoffer onder de twaalf jaar, zonder dat daarvoor toestemming is gekregen van de ouder. Alleen de officier van justitie kan daartoe bevelen, en hij heeft op zijn beurt een machtiging van de rechter-commissaris nodig. Omdat de belangen van het minderjarige slachtoffer een belangrijke rol spelen in de beoordeling of een machtiging kan worden gegeven, treedt de kinderrechter op als rechter-commissaris. Bovendien mag het onderzoek alleen worden verricht als dat dringend noodzakelijk is. In die woorden ligt een indringende toets aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit besloten. Dat betekent dat tot dit onderzoek alleen kan worden overgegaan als dat echt niet anders kan, en dus dat zoveel mogelijk zal moeten worden geprobeerd aan de hand van ander onderzoek het strafbare feit verder op te sporen.

Over de situatie waarin de ouder onvindbaar is, is in de memorie van toelichting uiteengezet dat zoveel mogelijk zal moeten worden getracht de ouder te bereiken voordat wordt overgegaan tot het onderzoek. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen hoeveel tijd er kan worden genomen om te proberen met de ouder in contact te komen. Als het risico op het verdwijnen van sporen bestaat, zal bijvoorbeeld minder tijd kunnen worden genomen om de ouder op te sporen, dan als de opsporing lichaamsmateriaal wil afnemen voor het opstellen van een DNA-profiel. Maar ook dat laatste kan soms dringend noodzakelijk zijn, zeker als het gaat om een minderjarige van wie de identiteit niet bekend is (en waarin het dus niet mogelijk is om een ouder te traceren).

Met betrekking tot de situatie waarin de ouder wordt vermoed niet in het belang van de minderjarige te handelen, geldt dat deze zich eerst en vooral kan voordoen als de ouder toestemming weigert voor lichaamsonderzoek dat noodzakelijk wordt bevonden om een strafbaar feit op te sporen waarvan die ouder wordt verdacht. Te denken valt aan situaties waarin de ouder wordt verdacht van een seksueel misdrijf tegen de minderjarige, en men aan de hand van kleding- en lichaamsonderzoek sporen wil veiligstellen. Die verdenking levert hier dus de vereiste mate van zekerheid op dat de ouder wordt vermoed niet in het belang van de minderjarige te handelen. Het kan ook gaan om gevallen waarin de ouder toestemming weigert en het vermoeden bestaat dat die weigering is gelegen in de wens een verdacht familielid of verdachte vriend de hand boven het hoofd te houden. De combinatie van het bestaan van die verdenking en het weigeren van toestemming kan voldoende zijn om voorbij te gaan aan de weigering van de ouder. Dat zal echter niet zomaar kunnen. Steeds moet zijn voldaan aan de hiervoor genoemde vereisten van een bevel van de officier van justitie, voorafgegaan door een machtiging van de rechter-commissaris, terwijl het belang van het onderzoek dringend moet vereisen dat het lichaamsonderzoek moet worden verricht. In die afweging spelen als gezegd de belangen van het minderjarige slachtoffer een belangrijke rol.

Al met al bestaat er een duidelijk systeem van ‘checks and balances’ om te waarborgen dat lichaamsonderzoek bij een minderjarige alleen zonder toestemming van de ouder wordt verricht als dat

strikt noodzakelijk is. De gemaakte afweging zal in de vordering van de officier van justitie en de verkregen machtiging van de rechter-commissaris ook moeten worden uiteengezet, zodat inzichtelijk is waarom is besloten over te gaan tot het verrichten van het onderzoek. Ook het bevel van de officier van justitie zal afzonderlijk moeten worden vastgelegd (vgl. artikel 2.6.1, aanhef en onderdeel a).

Gevraagd wordt ook naar artikel 2.6.3, vierde lid, dat betrekking heeft op toestemming voor lichaamsonderzoek door minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar. Deze categorie minderjarigen geeft zelf toestemming voor lichaamsonderzoek. Dat is in lijn met het uitgangspunt in het Wetboek van Strafvordering dat deze minderjarigen zelf bepalen, met behulp van (juridische) bijstand, hoe zij hun procespositie vormgeven. Wel moet de ouder zoveel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld zijn mening over het onderzoek kenbaar te maken. De woorden “zoveel mogelijk” maken duidelijk dat de bevoegde functionaris niet vrijblijvend kan besluiten de ouder wel of niet te betrekken bij het vragen van toestemming. Het is – met andere woorden – geen facultatief vormgegeven bepaling. Dat zou immers het geval zijn als zou worden bepaald dat de ouder in de gelegenheid “kan” worden gesteld om zijn mening kenbaar te maken. Hier geldt daarentegen dat de ouder zal moeten worden betrokken, tenzij dit niet mogelijk is. Dat zal feitelijk vooral aan de orde zijn als de ouder niet tijdig kan worden bereikt of wordt geacht niet in het belang van het kind te handelen. Een mogelijkheid is verder dat de minderjarige zelf indringend aangeeft niet te willen dat de ouder op de hoogte wordt gesteld van het onderzoek. Het is aan degene die om toestemming verzoekt – meestal de opsporingsambtenaar of de (hulp)officier van justitie – om af te wegen of de ouder, niettegenstaande die wens, toch in de gelegenheid moet worden gesteld zich uit te spreken over het onderzoek.

(79) Zou verslaglegging over het verzoek als bedoeld in artikel 2.6.3, lid 5 dwingend in het desbetreffende proces-verbaal moeten worden voorgeschreven?

79. In artikel 2.6.3, vijfde lid, is neergelegd dat toestemming voor bepaalde onderzoeken met betrekking tot het lichaam alleen kan worden gevraagd door of op verzoek van de functionaris die bevoegd is om het bevel tot dat onderzoek te geven. In het proces-verbaal over het op basis van toestemming verrichte onderzoek moet worden opgenomen dat het verzoek om toestemming met de bevelsbevoegde functionaris is afgestemd. In het proces-verbaal moeten namelijk de feiten en omstandigheden worden vastgelegd die van belang zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opsporing (artikel 2.1.10, tweede lid). Onder die feiten en omstandigheden valt ook het in artikel 2.6.3, vijfde lid, gegeven voorschrift over het verzoeken om toestemming door of op verzoek van de bevelsbevoegde functionaris. Er hoeft dus niet apart te worden voorgeschreven dat dit aspect in het proces-verbaal wordt opgenomen, dit volgt al uit de algemene verbaliseringsplicht. Daarbij wordt opgemerkt dat bijzondere verbaliseringsverplichtingen in het nieuwe wetboek alleen nog worden opgenomen als deze toegevoegde waarde hebben naast de algemene verbaliseringsplicht van artikel 2.1.10 (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 369). Hier bestaat die toegevoegde waarde niet.

(80) Zou het niet beter zijn om artikel 2.6.5, lid 3 wel overeenkomstig van toepassing te verklaren, zodat het af te nemen lichaamsmateriaal nader omschreven wordt?

80. In artikel 2.6.3, zevende lid, wordt bepaald dat de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.6.5, eerste en tweede lid, zijn gesteld, van overeenkomstige toepassing zijn op onderzoek dat met toestemming van de betrokkene wordt verricht. Ook de soorten lichaamsmateriaal waaraan onderzoek kan worden verricht, worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (artikel 2.6.5, derde lid). Als met toestemming lichaamsonderzoek wordt verricht, mag dat onderzoek echter ook plaatsvinden aan lichaamsmateriaal dat niet bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Artikel 2.6.3, zevende lid, verklaart artikel 2.6.5, derde lid, daarom niet van overeenkomstige toepassing. De reden daarvoor hangt grotendeels samen met de wijze waarop artikel 2.6.14 in de eerste aanvullingswet is vormgegeven. Artikel 2.6.14 maakt het mogelijk om lichaamsmateriaal af te nemen voor niet nader genormeerd onderzoek. Het kan daarbij om uiteenlopende typen lichaamsmateriaal gaan, die alle in een algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Zo is kenbaar en voorzienbaar welke soorten lichaamsmateriaal kunnen worden afgenomen als dat gebeurt door uitoefening van bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 6. Het is echter, zeker in het licht van de snelle technologische ontwikkelingen op het vlak van het forensisch onderzoek, denkbaar dat zich nieuwe onderzoekstechnieken aandienen die onderzoek mogelijk maken aan afgenomen lichaamsmateriaal dat niet bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Als iemand vrijwillig en ondubbelzinnig toestemming geeft om met het oog

daarop dit lichaamsmateriaal af te nemen, moet dat mogelijk zijn, zeker aangezien de betrokkene daarbij zelf ook baat kan hebben. Het kan bijvoorbeeld de jegens hem gerezen verdenking wegnemen. Daarbij wordt erop gewezen dat het proces om te komen tot die toestemming met veel waarborgen is omgeven. Voorafgaand aan het geven van toestemming moet de betrokkene worden gewezen op het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming (artikel 2.6.3, eerste lid), toestemming voor het verrichten van onderzoek op grond van artikel 2.6.14 moet vooraf, afzonderlijk worden vastgelegd (artikel 2.6.3, tweede lid) en de toestemming moet – als het gaat om onderzoek als bedoeld in artikel 2.6.14 – worden gevraagd door of op verzoek van de officier van justitie, omdat de officier van justitie voor deze bevoegdheid de bevelsbevoegde functionaris is (artikel 2.6.3, vijfde lid). Verder moet de afname van het lichaamsmateriaal altijd voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Die vereisten worden in de onderliggende algemene maatregel van bestuur ook geconcretiseerd. In artikel 5.1.1 van het conceptbesluit bevoegdheden met betrekking tot het lichaam zoals dat in mei 2026 in formele consultatie is gegeven, is voorgeschreven dat met toestemming ook ander lichaamsmateriaal kan worden afgenomen dan het in dat artikel aangewezen lichaamsmateriaal, mits de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit niet groter is dan de inbreuk die wordt gemaakt met de afname van aangewezen lichaamsmateriaal. Er kan dus – ook met toestemming – niet worden overgegaan tot het afnemen van lichaamsmaterialen die alleen kunnen worden verkregen door een zeer ingrijpende inbreuk op de lichamelijke integriteit.

Gelet op het voorgaande, is het niet nodig en wenselijk om de mogelijkheid tot het afnemen van lichaamsmateriaal met toestemming van de betrokkene te beperken tot de lichaamsmaterialen die in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

(81) De rapporteurs constateren dat bij bewusteloze slachtoffers onderzoekshandelingen die alleen met toestemming kunnen worden verricht, onder voorwaarden, toch kunnen worden verricht vanwege het veronderstelde belang dat zij daarbij hebben. Dit doet de vraag rijzen of slachtoffers inderdaad bereid zijn dit op te geven voor het doel van opsporing, vervolging en berechting, zoals de memorie van toelichting stelt en of dit geen dubbel slachtofferschap oplevert.

81. In de praktijk komt het soms voor dat lichaamsonderzoek wordt verricht bij bewusteloze personen – onder wie slachtoffers van strafbare feiten – maar het is onduidelijk welke regels dan gelden. Dat levert een diverse praktijk op, waarin de voorwaarden waaronder dergelijk onderzoek (al dan niet) wordt verricht, uiteenlopen. Dat is onwenselijk. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat het in bepaalde gevallen van groot belang is dat lichaamsonderzoek bij het slachtoffer snel wordt verricht, omdat sporen van het strafbare feit anders verdwijnen en de verdachte vrijuit kan gaan. Daarom wordt in artikel 2.6.4a, tweede lid, een regeling getroffen voor het onder strikte voorwaarden verrichten van lichaamsonderzoek bij bewusteloze slachtoffers, vanuit het veronderstelde belang van het slachtoffer bij vervolging en bestraffing van de verdachte. Juist om te voorkomen dat dubbel slachtofferschap optreedt, kent deze regeling strenge toepassingscriteria. Allereerst moet het belang van het onderzoek dringend vereisen dat het lichaamsonderzoek wordt verricht bij het bewusteloze slachtoffer. Het gaat om een indringende proportionaliteitstoets, in het kader waarvan in het bijzonder moet worden beoordeeld of kan worden gewacht met het onderzoek totdat het slachtoffer bij kennis is en in staat is om (al dan niet) toestemming te geven. Verder is altijd een bevel van de officier van justitie vereist en voor de meest ingrijpende bevoegdheid ook een machtiging van de rechter-commissaris. En als er concrete aanwijzingen zijn dat het slachtoffer geen vervolging wenst, mag geen bevel worden gegeven. Op advies van Slachtofferhulp Nederland is met betrekking tot dit criterium in de memorie van toelichting uiteengezet dat de officier van justitie of rechter-commissaris zoveel mogelijk moet nagaan of zulke concrete aanwijzingen bestaan, bijvoorbeeld door naasten van het slachtoffer te raadplegen. Al met al levert dit een gebalanceerde regeling op, waarin zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de (vermoedelijke) wensen van het slachtoffer.

(82) Is het wenselijk artikelen 2.6.6 en 2.6.7 over (handelingen rondom) onderzoek aan kleding en voorwerpen en onderzoek aan het lichaam van meer waarborgen te voorzien ingeval dit onderzoek bij derden betreft?

82. Voor onderzoek aan de kleding en voorwerpen en onderzoek aan het lichaam gelden al strengere toepassingscriteria bij derden dan bij verdachten. Deze bevoegdheden mogen ten aanzien van derden alleen op bevel van de officier van justitie worden uitgeoefend in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Bovendien moet

het onderzoek dringend noodzakelijk zijn, hetgeen betekent dat voorafgaand aan het geven van het bevel indringend moet worden getoetst aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Ten slotte is voorgeschreven dat het bevel pas mag worden gegeven nadat de betrokkene is gehoord (vgl. de artikelen 2.6.6, vijfde lid, en 2.6.7, vierde lid). Voor de uitoefening van deze bevoegdheden jegens verdachten gelden deze vereisten niet. Bij aanhouding op heterdaad volstaat een verdenking van een strafbaar feit, de opsporingsambtenaar kan de bevoegdheid tot kledingonderzoek zelfstandig uitoefenen, en voor lichaamsonderzoek is een bevel van de hulpofficier van justitie voldoende. Verder geldt geen vereiste van dringende noodzaak en er bestaat ook geen hoorplicht. Het is niet nodig om de waarborgen bij de uitoefening van deze bevoegdheden tegen derden nog verder aan te scherpen; de bestaande toepassingscriteria waarborgen afdoende dat derden niet aan kleding- of lichaamsonderzoek worden onderworpen als dat niet strikt noodzakelijk is.

(83) Is het wenselijk de toets in artikel 2.6.8 voor onderzoek aan het lichaam te verlagen, zoals voorgesteld?

83. Artikel 2.6.8 bevat regels voor het verrichten van onderzoek in het lichaam. In artikel 2.6.8, vierde lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, is neergelegd dat de officier van justitie kan bevelen dat de verdachte in een observatiecel wordt geplaatst. Dit kan hij doen indien de verdachte zich verzet tegen onderzoek in het lichaam of dat onderzoek uitwijst dat hij voorwerpen of sporen van een strafbaar feit in zijn lichaam draagt die niet met behulp van dat onderzoek kunnen worden verwijderd of die niet kunnen worden verwijderd zonder negatieve gevolgen voor de veiligheid of de gezondheid van de verdachte of zonder risico op beschadiging van de voorwerpen of sporen. In de eerste aanvullingswet worden de woorden “dat onderzoek uitwijst” vervangen door “aanwijzingen bestaan”. Van een versoepeling van toepassingscriteria is geenszins sprake. Bedoeld is juist een ingrijpend onderzoek in het lichaam – dat ook intiem onderzoek, zoals rectaal onderzoek omvat – te voorkomen als ook zonder dat onderzoek duidelijk is dat zich voorwerpen in het lichaam bevinden die het lichaam (onder toezicht) via de natuurlijke weg moeten verlaten. De formulering in de eerste vaststellingswet suggereerde dat dan niettemin, voorafgaand aan plaatsing in de observatiecel, onderzoek in het lichaam zou moeten worden verricht. In de nieuwe formulering is dat niet vereist, maar kan in geval van aanwijzingen direct worden overgegaan tot het plaatsen van de verdachte in de observatiecel. In de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet is aangegeven dat die aanwijzingen voldoende concreet moeten zijn, gelet op de ingrijpendheid van het middel. Er kan dus niet zomaar toe worden overgegaan de verdachte in een observatiecel te plaatsen. Bij het voorgaande moet ook worden bedacht dat de verdachte die voorwerp is van onderzoek in het lichaam, al vast zit. Het is goed voorstelbaar dat vanuit het perspectief van de gedetineerde verdachte, de plaatsing in een observatiecel minder ingrijpend is dan een onderzoek in (intieme delen van) het lichaam.

(84) Wat wordt bedoeld met de verkrijging op ‘andere wijze’ zoals bedoeld in artikel 2.6.9, lid 5?

84. Artikel 2.6.9 bevat regels voor het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen van de verdachte. Het vijfde lid is geïntroduceerd met de eerste vaststellingswet en biedt de mogelijkheid om, indien de verdachte zich verzet tegen de afname van gezichtsopnamen en vingerafdrukken, deze gegevens op andere wijze te verkrijgen. In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is in dat verband uiteengezet dat dit kan door voorwerpen van de verdachte in beslag te nemen en daarvan afdrukken te nemen, mits voldoende zekerheid bestaat dat de vingerafdrukken op die voorwerpen van de verdachte afkomstig zijn. Ook kunnen foto's van de verdachte op afstand worden genomen. Het gaat bij de toepassing van het vijfde lid om het verkrijgen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Van heimelijke opsporing is dus geen sprake. De bedoeling van dit lid is alleen om een alternatieve wijze van identiteitsvaststelling mogelijk te maken voor het geval de verdachte zich verzet tegen de afname van zijn vingerafdrukken of gezichtsopnamen. De eerste aanvullingswet brengt overigens geen wijziging in dit al met de eerste vaststellingswet vastgestelde artikellid, anders dan daaraan toe te voegen dat de verdachte van het op andere wijze verkrijgen van zijn vingerafdrukken en gezichtsopnamen in kennis moet worden gesteld.

(85) Is het niet beter om in artikel 2.6.9, lid 6 de noodzakelijkheidstoets, conform EU-recht en zoals voorgesteld door de Autoriteit Persoonsgegevens, wel op te nemen?

85. In de tweede aanvullingswet wordt artikel 2.6.9, zesde lid, aangepast met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de noodzakelijkheidstoets (dit wetsvoorstel is in mei van dit jaar

in formele consultatie gegeven). Voor een uitgebreide bespreking van deze rechtspraak en de gevolgen daarvan voor artikel 2.6.9 wordt verwezen naar het antwoord op vraag 62.

(86) Wat zijn 'zwaarwegende redenen' om opnamen van verdachten te maken buiten hun medeweten, zoals bedoeld in artikel 2.6.12?

86. In de eerste vaststellingswet is in artikel 2.6.12, tweede lid, neergelegd dat een bevel tot het maken van beeldopnamen van de verdachte achterwege kan blijven als het in het belang van het onderzoek is dat de beeldopnamen buiten medeweten van de verdachte worden verkregen of indien de verdachte zich tegen die opnamen verzet of vermist is. In de eerste aanvullingswet is dit voorschrift vervangen door het voorschrift dat de officier van justitie kan bevelen dat buiten medeweten van de verdachte beeld- of geluidsopnamen worden gemaakt, indien daarvoor zijn oordeel "zwaarwegende redenen" zijn. Zwaarwegende redenen zullen in de meeste gevallen worden gevormd door het belang van het onderzoek, in zoverre dat de verdachte niets mag weten van het maken van beeld- of geluidsopnamen, maar het kan ook zijn dat de verdachte zich tegen het maken daarvan verzet. De wet laat de term "zwaarwegende redenen" doelbewust open, omdat zich mogelijk ook andere redenen kunnen voordoen die naar het oordeel van de officier van justitie zwaarwegend zijn. Met het oog op het zo toekomstbestendig mogelijk formuleren van de wettekst, is daarom gekozen voor deze term (net zoals dat in het huidige wetboek gebeurt in het kader van DNA-onderzoek, vgl. artikel 151b, vierde lid), waarbij in de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet is uiteengezet dat niet zomaar mag worden overgegaan tot het heimelijk maken van beeld- of geluidsopnamen, omdat de verdachte in enige mate wordt misleid als er heimelijk opnamen van hem worden genomen terwijl hij vastzit. Om voornoemde reden is een vergelijkbare wijziging doorgevoerd in de artikelen 2.6.13 (het nemen van de maten of beeld- of geluidsopnamen van de verdachte), 2.6.15 (het bevel tot – onder meer – het opschrijven of uitspreken van een bepaalde tekst, het aannemen van een bepaalde lichaamshouding of het dragen van bepaalde kleding), artikel 2.6.17 (klassiek DNA-onderzoek) en artikel 2.6.20 (onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte).

Opmerking verdient dat het in artikel 2.6.12, tweede lid, specifiek gaat om de situatie waarin buiten zijn medeweten beeld- of geluidsopnamen van de verdachte worden gemaakt, terwijl deze vastzit (vgl. artikel 2.6.2). Als de verdachte zich op vrije voeten bevindt, kan het heimelijk maken van beeld- en geluidsopnamen van de verdachte worden gebaseerd op de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9, tenzij daarmee een meer dan beperkte inbreuk wordt gemaakt op grond- en mensenrechten. Dan moet gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot stelselmatige observatie.

(87) Kan met betrekking tot artikel 2.6.15 nader worden ingegaan op het uitgangspunt dat ondanks het beginsel dat iemand niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling, toch verplicht kan worden een tekst op te schrijven of uit te spreken of een bepaalde lichaamshouding aan te nemen of zich op een bepaalde wijze te bewegen?

87. In artikel 2.6.15, eerste lid, zoals opgenomen in de eerste aanvullingswet, wordt onder meer geregeld dat de (hulp)officier van justitie de verdachte kan bevelen een tekst op te schrijven of uit te spreken (onderdeel a) of een bepaalde lichaamshouding aan te nemen of zich op een bepaalde manier te bewegen (onderdeel b). Het niet voldoen aan zo'n bevel is strafbaar (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht). In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is uiteengezet dat deze verplichting tot medewerking geen inbreuk oplevert op het nemo tenetur-beginsel, oftewel: het recht om zichzelf niet te belasten, omdat het gaat om materiaal dat onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat. Dat zal hierna verder worden toegelicht.

Het zwijgrecht en het recht om zichzelf niet te belasten zijn algemeen erkende internationale standaarden die de kern vormen van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Hun ratio ligt onder meer in de bescherming van de verdachte tegen ongepaste dwang door de autoriteiten, waardoor wordt bijgedragen aan het voorkomen van rechterlijke dwalingen en aan de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 6 EVRM (zie bijv. EHRM 4 oktober 2022, nr. 58342/15 (De Legé/Nederland), overweging 63). Het recht om zichzelf niet te belasten veronderstelt in het bijzonder dat de vervolgende instantie haar zaak tegen de verdachte probeert te bewijzen zonder een beroep te doen op bewijsmateriaal dat is verkregen door middel van dwang of pressie, in weerwil van de wil van de verdachte. In de rechtspraak van het EHRM spelen, als het gaat om de beoordeling van klachten over schending van het nemo tenetur-beginsel, in de

kern twee elementen een rol: de aard en mate van dwang die is toegepast en de aard van het materiaal dat (door het uitoefenen van dwang) is verkregen. Als dat materiaal onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat, is meer dwang geoorloofd om het te verkrijgen dan als het gaat om wilsafhankelijk materiaal. Maar ook wilsonafhankelijk materiaal kan niet met alle middelen worden verkregen. Het uitoefenen van fysieke of psychologische druk (in strijd met het verbod op foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM)) met het oog op het verkrijgen van bewijs dat onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat, is eveneens in strijd met het nemo tenetur-beginsel (vgl. bijv. EHRM 11 juli 2006, nr. 54810/00 (Jalloh/Duitsland), overwegingen 103-124, waarin de klager gedwongen braakmiddel was toegediend om ingeslikte drugs uit te spugen).

De aard en mate van dwang bestaat er bij de bevoegdheid van artikel 2.6.15 uit dat de verdachte kan worden bevolen de genoemde gedragingen te verrichten en dat hij strafrechtelijk kan worden vervolgd en bestraft als hij niet aan dat bevel voldoet. Er wordt dus meer dan geringe dwang toegepast om het gewenste materiaal van de verdachte verkrijgen. Wat betreft de aard van het materiaal dat van de verdachte kan worden verkregen als die dwang wordt toegepast, geldt het volgende. Het stemgeluid en het handschrift van de verdachte kunnen veranderlijk zijn, omdat de verdachte zijn stem en handschrift kan beïnvloeden. Voor het aannemen van een bepaalde lichaamshouding of het op een bepaalde manier bewegen kan dat ook gelden, al ligt dat minder voor de hand, gelet op de aard van het bevel: het maken van een specifieke beweging. In de kern gaat het hier echter om bepaalde aspecten die onderdeel uitmaken van de fysieke gesteldheid van de verdachte en die onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaan. Ten aanzien van spraakopnames die heimelijk van de verdachte waren gemaakt en waren gebruikt voor spraakvergelijkend onderzoek heeft het EHRM ook zo geoordeeld. Dergelijke opnames, die op zichzelf geen belastende verklaringen bevatten, zijn volgens het EHRM “akin to blood, hair or other physical or objective specimens used in forensic analysis and to which privilege against self-incrimination does not apply” (EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98, overweging 80 (P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk)).

Als de verdachte zijn gedrag – stem, handschrift, bewegingen – doelbewust aanpast ten opzichte van zijn natuurlijke manier van doen, kan alleen ten aanzien van het aanbrengen van die veranderingen worden gezegd dat dat wilsafhankelijk is. Maar het bevel is niet gericht op dat aanbrengen van veranderingen en dus ook niet op het verkrijgen van wilsafhankelijk materiaal. Integendeel: het bevel is gericht op het verkrijgen van een tekst die wordt uitgesproken of opgeschreven zoals de verdachte dat normaal (dus zonder bewuste beïnvloeding van zijn stemgeluid of handschrift) pleegt te doen of op het verkrijgen van informatie over een specifieke – door de autoriteiten voorgeschreven – manier van bewegen door de verdachte. De op te schrijven of uit te spreken tekst of aan te nemen lichaamshouding zal inhoudelijk ook niet belastend zijn. Het geven van een bevel daartoe is daarom – al met al – niet in strijd met het nemo tenetur-beginsel. Dat is alleen anders als met het oog op het verkrijgen daarvan een ongeoorloofde vorm van dwang zou worden gebezigd, die de wet (uiteraard) niet toestaat. Op basis hiervan achten wij de bevoegdheid zoals die is geformuleerd in artikel 2.6.15, niet in strijd met het nemo tenetur-beginsel.

(88) Waarom staat de vereiste verdenking niet in artikel 2.6.18, nu een persoon ‘die wordt vermoed slachtoffer te zijn’ vervangen is door ‘slachtoffer’? De huidige formulering kan verwarren en lijkt te vragen dat een misdrijf al in rechte is komen vast te staan.

88. In artikel 2.6.18 is het DNA-verwantschapsonderzoek geregeld. Op grond van artikel 2.6.18, tweede lid, kan de officier van justitie een bevel geven tot het verrichten van DNA-verwantschapsonderzoek in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Artikel 2.6.18, vierde lid, tweede zin, maakt mogelijk dat de officier van justitie met het oog op dit DNA-verwantschapsonderzoek de afname van lichaamsmateriaal bij de verdachte beveelt. Artikel 2.6.18, vijfde lid, bevat – in aanvulling op het voorgaande – een specifieke regel als het gaat om een minderjarig slachtoffer van nader bepaalde misdrijven, bij wie lichaamsmateriaal moet worden afgenomen met het oog op het verrichten van DNA-verwantschapsonderzoek. De officier van justitie kan daartoe bevelen na daartoe te zijn gemachtigd door de rechter-commissaris. Aanvankelijk werd in artikel 2.6.18, vijfde lid, gesproken over de minderjarige persoon “die wordt vermoed slachtoffer te zijn”. Dat is in de eerste aanvullingswet vervangen door “het slachtoffer”, in lijn met andere bepalingen in het Wetboek van Strafvordering waarin niet wordt gesproken over het “vermoedelijke slachtoffer” maar over “het slachtoffer”. Het is evident dat het slachtofferschap juridisch pas vaststaat na een onherroepelijke veroordeling. Ook ligt het niet voor de hand dat als gevolg van deze wijziging artikel 2.6.18, vijfde lid, zo

wordt geïnterpreteerd dat het misdrijf in rechte moet vaststaan. Een bevel tot het verrichten van DNA-verwantschapsonderzoek kan immers worden gegeven bij een verdenking van een vierjaarsmisdrijf. Het zou merkwaardig zijn als de afname van het lichaamsmateriaal voor dat onderzoek bij een minderjarig slachtoffer pas zou mogen plaatsvinden als die verdenking is uitgemond in een veroordeling. Van een verwarrende formulering is al met al geen sprake. Veeleer draagt de wijziging van “het vermoedelijke slachtoffer” in “het slachtoffer” bij aan een inhoudelijk consistentere wetboek.

(89) Is het wenselijk dat op grond van artikel 2.6.18 zonder toestemming van het slachtoffer lichaamsmateriaal kan worden afgenomen van haar kind ten behoeve van een verwantschapsonderzoek?

89. Artikel 2.6.18, vijfde lid, bevat een bevoegdheid voor het afnemen van lichaamsmateriaal voor DNA-verwantschapsonderzoek in het zeer specifieke geval waarin een minderjarig slachtoffer van een seksueel misdrijf als gevolg van dat misdrijf een baby heeft gebaard. Voor de opsporing en vervolging van dat seksuele misdrijf kan het van belang zijn om te achterhalen wie de vader van de baby is, en dat kan door middel van DNA-verwantschapsonderzoek aan lichaamsmateriaal van de baby. Als de moeder tevens het ouderlijk gezag voert over de baby kan zij die toestemming geven (artikel 2.6.3, derde lid, eerste zin), maar het is ook denkbaar dat een ander dan de biologische moeder het gezag over de baby voert en die toestemming weigert te geven. Of dat de biologische moeder weliswaar het gezag voert maar onder druk wordt gezet (bijvoorbeeld door de verdachte) om die toestemming niet te geven. Voor die specifieke situaties wordt nu in een regeling voorzien. Dat is wenselijk, omdat dergelijke situaties zich in de praktijk enkele keren hebben voorgedaan. Omdat het inderdaad gaat om een ingrijpende bevoegdheid, mag deze alleen worden uitgeoefend nadat de rechter-commissaris met het oog daarop een machtiging heeft verleend. Bij de beoordeling van de vordering daartoe zal de rechter-commissaris moeten vaststellen of er geen minder vergaande alternatieven bestaan om hetzelfde doel te bereiken (vgl. artikel 2.1.3, waarin de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn neergelegd).

(90) De leden van de VVD-fractie lezen dat de regeling over bevoegdheden met betrekking tot het lichaam flexibeler en toekomstbestendiger wordt gemaakt. Deze leden begrijpen dat te gedetailleerde regels in de praktijk kunnen knellen, maar vragen hoe wordt voorkomen dat flexibiliteit leidt tot onduidelijkheid voor opsporingsambtenaren, forensisch artsen en verdachten.

90. In de eerste aanvullingswet zijn verschillende aanpassingen gedaan in de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam, die tot doel hebben de regeling flexibeler en (daarmee) toekomstbestendiger te maken. Het streven naar meer flexibiliteit wordt echter begrensd door het legaliteitsbeginsel, dat voorschrijft dat strafvordering plaatsvindt op de wijze bij wet voorzien (artikel 1.1.1). Het legaliteitsbeginsel beoogt onder meer de rechtszekerheid te bevorderen – de (verdachte) burger moet kunnen nagaan of, en zo ja, wanneer de strafvorderlijke overheid inbreuk mag maken op zijn rechten – en biedt bescherming tegen willekeur van de overheid. Vanuit het legaliteitsbeginsel is het bezwaarlijk wanneer een omschrijving van een bevoegdheid wordt gehanteerd waaronder onderzoeken vallen die wat betreft hun mate van ingrijpendheid – bijvoorbeeld vanwege de ernst van de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer – aanmerkelijk uiteenlopen. Datzelfde geldt voor een omschrijving waaronder ook onderzoek kan vallen dat nu nog niet is te voorzien en ten aanzien waarvan de vraag kan worden gesteld of inzet daarvan onder dezelfde wettelijke voorwaarden wenselijk is (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 51). Bij het opnieuw vormgeven van verschillende bepalingen uit Boek 2, Hoofdstuk 6, in de eerste aanvullingswet, zijn de eisen die voortvloeien uit het legaliteitsbeginsel steeds voor ogen gehouden. Concreet betekent dit dat de omschrijving van de bevoegdheid en de inhoudelijke toepassingscriteria voor de uitoefening daarvan steeds in de wet zijn verankerd. Inhoudelijke toepassingscriteria zijn bijvoorbeeld de strafbare feiten bij verdenking waarvan een bevoegdheid kan worden uitgeoefend, de bevoegde autoriteit en de soort handelingen waartoe de opsporing kan overgaan. De kern van de bevoegdheid moet met andere woorden steeds in de wet staan, zodat voor de burger voorzienbaar is welke bevoegdheden er wanneer tegen hem kunnen worden uitgeoefend en hoe deze bevoegdheden van elkaar verschillen. Nadere uitwerking van die kern kan plaatsvinden via lagere regelgeving; daar wordt niet alleen de burger mee gediend, maar ook organisaties die met de wetgeving moeten werken (zoals opsporingsambtenaren, het openbaar ministerie en forensisch specialisten). Het gaat dan bijvoorbeeld om nadere administratieve of technische voorschriften rond de uitoefening van in de wet opgenomen en genormeerde opsporingsbevoegdheden. Denk aan de soorten lichaamsmateriaal die mogen worden afgenomen, of nadere voorschriften over de wijze waarop lichaamsmateriaal wordt afgenomen, onderzocht en bewaard (waaronder bewaartermijnen). Het gaat om voorschriften die – mede

als gevolg van technologische ontwikkelingen – geregeld zullen moeten worden gewijzigd. Door deze in lagere regelgeving vast te leggen, is dat goed mogelijk. Alles bij elkaar leiden de voorgestelde aanpassingen in de eerste aanvullingswet dus tot een meer flexibele, maar voor de burger nog steeds inzichtelijke regeling, terwijl nadere administratieve en technische voorschriften die ook voor betrokken organisaties in de strafrechtketen van groot belang zijn, in lagere regelgeving worden neergelegd.

(91) De leden van de VVD-fractie vragen specifiek aandacht voor het voorgestelde lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. Welke drempel geldt voordat dergelijk onderzoek mag plaatsvinden? Wie beoordeelt of het onderzoek medisch verantwoord is? Hoe wordt voorkomen dat opsporingsbelang en medische verantwoordelijkheid door elkaar gaan lopen?

91. Lichaamsonderzoek mag bij bewusteloze personen alleen worden verricht als is voldaan aan de toepassingscriteria voor de uitoefening van de bevoegdheid en het onderzoek dringend noodzakelijk is (artikel 2.6.4a, eerste lid). Dat betekent dat indringend moet worden getoetst aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, waarbij in het bijzonder moet worden beoordeeld of met het onderzoek kan worden gewacht tot de bewusteloze weer bij kennis is. Voor bewusteloze slachtoffers geldt een aanvullende regeling (artikel 2.6.4a, tweede lid) met strenge toepassingscriteria. In het antwoord op vraag 81 kwamen deze al uitgebreid aan de orde. In aanvulling daarop geldt het volgende. Als een verdachte of slachtoffer bewusteloos wordt aangetroffen, is het verrichten van medisch noodzakelijke zorg de eerste prioriteit. Bewusteloze personen zullen doorgaans dan ook onder medisch toezicht staan van een behandelend arts. Forensisch onderzoek zal bij hen niet kunnen worden verricht als de behandelend arts dat medisch onverantwoord vindt. Met het oog daarop zal overleg moeten worden gevoerd tussen de behandelend arts en de bij de opsporing betrokken functionarissen. De forensisch arts kan hier een adviserende rol vervullen, omdat die bij uitstek de rechten, plichten en overwegingen van beide partijen kent. Als het gaat om onderzoek dat door een arts of medisch deskundige moet worden verricht – denk aan het afnemen van bloed voor bepaald onderzoek, of het verrichten van onderzoek in het lichaam – geldt bovendien dat de arts of medisch deskundige kan weigeren dit onderzoek te verrichten als die van oordeel is dat het onderzoek medisch onverantwoord is. De arts of medisch deskundige is niet verplicht om mee te werken aan een bevel van de officier van justitie, ongeacht of dat bevel een verdachte, slachtoffer of andere derde betreft en ongeacht of de betrokkene bewusteloos is. De arts of medisch deskundige heeft een onafhankelijke positie en ook forensisch artsen zijn niet in dienst van de politie of het openbaar ministerie. Overigens ligt het in de rede dat niet de behandelend arts, maar een forensisch arts dergelijk onderzoek verricht. De behandelend arts heeft immers een vertrouwensrelatie met de patiënt en bovendien zullen forensisch artsen beter geëquipeerd zijn om lichaamsonderzoek ten behoeve van de opsporing te verrichten.

(92) Het Forensisch Medisch Genootschap wijst er volgens de leden van de VVD-fractie op dat de memorie van toelichting niet ingaat op de vraag welke arts het lichaamsonderzoek bij bewustelozen (art. 2.6.4a) zou moeten uitvoeren en benadrukt dat ook voor een forensisch arts geen verplichting bestaat hieraan mee te werken. Deelt de regering deze opvatting en hoe wordt de uitvoerbaarheid geborgd?

92. De opvatting dat er geen verplichting bestaat voor forensisch artsen om mee te werken aan lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen wordt gedeeld. De arts bepaalt zelf of hij het door de opsporing gewenste lichaamsonderzoek verricht. Hij is niet verplicht om mee te werken aan een bevel van de officier van justitie, ongeacht of dat bevel een verdachte, slachtoffer of andere derde betreft. Dat is altijd al zo geweest en verandert niet met deze eigenstandige bepalingen over lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. Verder zal lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen in beginsel worden verricht door een forensisch arts. Het is minder wenselijk dat de behandelend arts dat onderzoek verricht, vanwege diens vertrouwensrelatie met de patiënt. Zie hierover ook het antwoord op vraag 91.

6. Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening

De rapporteurs hebben ten aanzien van de coherentie in de regeling van de buitengerechtelijke afdoening de volgende vragen.

(93) Is het noodzakelijk om de figuur van de transactie te behouden? Welk belang is daar precies mee gediend? Het instrument van de transactie richt zich vooral op (hoge) transacties met betrekking tot strafbare feiten in de sfeer van de rechtspersoon, maar er wordt ook een restcategorie gecreëerd. Waarom is die restcategorie nodig?

Als de transactie wordt behouden, is het dan niet zuiverder deze te beperken tot criminaliteit in relatie tot rechtspersonen?

93. Het uitgangspunt – dat naar voren komt in de Wet OM-afdoening en de beleidsreactie op de evaluatie van die wet (Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478) – is dat in strafzaken die zich lenen voor buitengerechtelijke afdoening het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod, omdat de strafbeschikking op een formele schuldvaststelling berust en daarmee een hechte basis biedt voor tenuitvoerlegging – zonder rechterlijke tussenkomst – van daarin opgelegde sancties. Het wetsvoorstel beoogt de transactiebevoegdheid – een consensuele afdoeningsmodaliteit die strekt tot voorkoming van vervolging – te behouden, maar de reikwijdte van de transactie te beperken tot twee groepen van gevallen: kort gezegd transacties (i) in de sfeer van de rechtspersoon (dat wil zeggen: transacties met rechtspersonen, hun feitelijk leidinggevers, opdrachtgevers en personen die anderszins hebben deelgenomen aan de verboden gedraging van de rechtspersoon) en (ii) in overige gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en het aan de Staat te betalen geldbedrag (de boetecomponent) niet meer dan € 20.000 bedraagt. Het behoud van de transactie voor deze gevallen dient het belang van het openbaar ministerie om in bijzondere situaties via een transactie tot een effectieve strafrechtelijke handhaving te komen en bevordert daarmee een voortvarende afdoening van daarvoor in aanmerking komende strafbare feiten.

Ten aanzien van de eerste groep gevallen voorziet de transactiemodaliteit – als alternatief voor strafvervolging – in de mogelijkheid van een snellere en meer efficiënte afdoening van bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit, waarbij geldt dat strafvervolging een zware wissel zou kunnen trekken op de vervolgings- en zittingscapaciteit. Zoals in het antwoord op vraag 98 nader wordt uiteengezet vindt het openbaar ministerie een hoge transactie tegenwoordig vooral op zijn plaats in situaties waarin de verdachte rechtspersoon een first offender is die meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek en maatregelen treft om herhaling in de toekomst te voorkomen (vgl. de OM-Aanwijzing hoge transacties, Stcrt. 2020, 46166). De tweede groep gevallen geeft de mogelijkheid om de transactiebevoegdheid toe te passen in andere uitzonderlijke situaties waarin daaraan behoefte bestaat. Ook naar het oordeel van het openbaar ministerie kan deze mogelijkheid moeilijk worden gemist. Een voorbeeld van een groep zaken waarin de transactie nog een rol speelt, betreft luchtvaartvoorvallen ter zake waarvan op grond van het huidige algemeen transactiebeleid een transactie wordt aangeboden (vgl. de OM-Aanwijzing opsporing en vervolging bij voorvallen in de burgerluchtvaart (Stcrt. 2020, 7947) en de Richtlijn voor strafvordering luchtvaartwet- en regelgeving (Stcrt. 2023, 5607)). Dit transactiebeleid vindt mede zijn achtergrond in de EU-verordening 376/2014 waarin – met als doel dat bij de luchtvaart betrokken personen luchtvaartvoorvallen melden, zodat passende veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen – een “cultuur van billijkheid” wordt voorgeschreven. Het is nodig en wenselijk dat het openbaar ministerie dergelijke uitzonderlijke situaties in algemeen geldende beleidsregels neerlegt. Dit kan eraan bijdragen dat voorzienbaar is in welke gevallen het doen van een transactieaanbod – in weerwil van het eerder bedoelde uitgangspunt – prevaleert boven het uitvaardigen van een strafbeschikking. In zijn consultatieadvies heeft het OM toegezegd de verantwoordelijkheid te nemen om – binnen de wettelijke grenzen – in beleidsregels nader aan te duiden in welke specifieke gevallen een transactieaanbod kan worden gedaan.

(94) Voor welke gevallen kan onder de nieuwe regeling het voorwaardelijk sepot worden benut?

94. In lijn met de inzet om de buitengerechtelijke afdoening van lichte strafzaken zoveel mogelijk door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking te laten plaatsvinden, wordt tevens in de wet vastgelegd dat het voorwaardelijk sepot enkel kan plaatsvinden onder de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten (artikel 3.4.1, eerste lid). Er kunnen in dit verband dus geen bijzondere voorwaarden (meer) worden gesteld. Hiermee wordt een al geldend beleidsuitgangspunt van het openbaar ministerie in de wet verankerd. Er kunnen op grond van de OM-Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129) verschillende redenen zijn voor het (voorwaardelijk) seponeren van een strafbaar feit. Bij een voorwaardelijk sepot kan het bijvoorbeeld gaan om situaties waarin het aan het strafbaar feit ten grondslag liggend conflict door verzoening met het slachtoffer zodanig is opgelost dat vervolging geen zin meer heeft of gevallen waarin het instellen van strafvervolging de hulpverlening door de reclassering dan wel een andere instantie zou doorkruisen (reclasseringsbelang). Wanneer het bij

zaken die buitengerechtelijk worden afgedaan wenselijk is bijzondere voorwaarden te stellen, kan de voorwaardelijke strafbeschikking worden benut.

(95) Kan de regering nader onderbouwen waarom zij het 'niet opportuun' acht om de thans bestaande wettelijke mogelijkheid om middels een strafbeschikking de ontnemingsmaatregel op te leggen nog langer te laten bestaan?

95. Uit de consultatieadviezen is gebleken dat door de betrokken organisaties verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid van een (verdere) uitbreiding van de mogelijkheden van de officier van justitie om bij strafbeschikking – zonder rechterlijke betrokkenheid – geldelijke sancties op te leggen. Enerzijds verzoekt het OM de ontnemingsmaatregel toe te voegen aan de opsomming van straffen en maatregelen die de officier van justitie zelfstandig in een strafbeschikking kan opleggen. Volgens het OM is het onwenselijk als de officier van justitie die wederrechtelijk voordeel wil ontnemen altijd tot het uitbrengen van een procesinleiding moet overgaan. Hierdoor moet zittingscapaciteit worden gebruikt voor de afdoening van een strafbaar feit dat gezien de relatieve eenvoud ook zelfstandig door een officier van justitie had kunnen worden afgedaan. Anderzijds adviseert de Rvdr af te zien van de mogelijkheid van verbeurdverklaring via de strafbeschikking of daarvoor rechterlijke toetsing te introduceren. De Raad wijst daarbij op de bewuste keuze van de wetgever om in de regeling van de strafbeschikking niet te voorzien in een maatregel of bijzondere voorwaarde ter ontneming van wederrechtelijk voordeel, die met de introductie van de mogelijkheid om de bijkomende straf van verbeurdverklaring bij strafbeschikking op te leggen zou kunnen worden omzeild. Met verbeurdverklaring zou de facto namelijk hetzelfde resultaat kunnen worden bereikt. Ook maakt de Rvdr bezwaar tegen de mogelijkheid om vergaande bijzondere voorwaarden te stellen zonder rechterlijke tussenkomst. In de memorie van toelichting is uiteengezet waarom het voorstel om verbeurdverklaring bij strafbeschikking mogelijk te maken ondanks de bezwaren van Rvdr is gehandhaafd (Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 50-52 en p. 57-58).

Tegen de achtergrond van deze uiteenlopende adviezen is terughoudendheid geboden bij het toevoegen van sancties aan artikel 3.3.1, tweede lid, dan wel bijzondere voorwaarden aan artikel 3.3.1b, tweede lid. Zoals in de rapportage van de samenwerkende universiteiten terecht wordt opgemerkt (p. 76) moet de impact van inbeslagname en verbeurdverklaring niet worden onderschat. Dat is bij ontneming niet anders, waarbij de ontnemingsaanwijzing van het huidige artikel 257a, derde lid, onderdeel c, bovendien niet aan nadere begrenzings- of beperkingen is gebonden. Binnen en buiten het nieuwe wetboek is voorzien in toereikende andere instrumenten om (ook buitengerechtelijk) te bewerkstelligen dat misdada niet loont. Gewezen kan worden op de al eerder genoemde mogelijkheid van verbeurdverklaring bij strafbeschikking, de ontnemingsvoorwaarde bij de transactie en de ontnemingsschikking. In aanvulling daarop kan in een strafbeschikking ook een zogenoemde "afroomboete" worden opgelegd. De Hoge Raad heeft recent bevestigd dat geen rechtsregel eraan in de weg staat dat de hoogte van de geldboete mede wordt bepaald aan de hand van de omvang van het uit het bewezenverklaarde feit verkregen voordeel (ECLI:NL:HR:2026:179). Tot slot wordt in het wetsvoorstel tot implementatie van de confiscatierichtlijn voorzien in de mogelijkheid om uit misdrijf afkomstige voorwerpen te confisqueren zonder dat daaraan een veroordeling ten grondslag ligt, door het indienen van een vordering daartoe bij de strafrechter. In onderlinge samenhang bezien bieden de genoemde instrumenten adequate mogelijkheden om de met de ontnemingsmaatregel nagestreefde doeleinden te bereiken, zodat de noodzaak om die ontneming daarnaast als sanctie of bijzondere voorwaarde in een strafbeschikking te kunnen opnemen vooralsnog niet is gebleken.

Benadrukt moet worden dat hier *feitelijk* geen sprake is van het schrappen of beperken van een mogelijkheid waarover de officier van justitie op dit moment wel zou beschikken. Uit de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) blijkt immers dat de mogelijkheid om bij strafbeschikking een ontnemingsaanwijzing te geven (nog) niet is geïmplementeerd en dus in de praktijk niet kan worden toegepast. Uit de bijlage bij die OM-aanwijzing volgt dat de wens een aanwijzing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel te geven een beleidsmatige contra-indicatie is voor de uitvaardiging van een strafbeschikking. Daar doet niet aan af dat dit technische redenen heeft en dat binnen het openbaar ministerie wordt gewerkt aan een nieuw IV-systeem waarin de voordeelsontneming wel zou moeten kunnen worden verwerkt, zoals in het consultatieadvies van het OM over het onderhavige wetsvoorstel is opgemerkt (p. 33). Niet is gebleken dat de bedoelde technische belemmering inmiddels is weggenomen.

Ook kan in dit verband geen sprake zijn van het langer laten bestaan van een thans bestaande *wettelijke* bevoegdheid. De mogelijkheid om in de strafbeschikking aanwijzingen te geven waaraan de verdachte moet voldoen (huidig artikel 257a, derde lid) wordt in het nieuwe wetboek immers volledig geschrapt en vervangen door de bevoegdheid om bijzondere voorwaarden te stellen bij een voorwaardelijke straf. Omdat onder het nieuwe wetboek in de strafbeschikking geen aanwijzingen meer kunnen worden gegeven, kan ook de ontnemingsaanwijzing van het huidige artikel 257a, derde lid, onderdeel c, dus niet als zodanig worden gehandhaafd. Voor andere aanwijzingen uit de huidige regeling geldt dat zij ofwel overbodig zijn geworden doordat de verbeurdverklaring in dit wetsvoorstel wordt toegevoegd aan de sancties die de officier van justitie op grond van artikel 3.3.1, tweede lid, kan opleggen, ofwel als bijzondere voorwaarde zijn opgenomen in 3.3.1b, tweede lid (storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven).

(96) In hoeverre ziet de regering mogelijkheden om na een onherroepelijk geworden strafbeschikking een ontnemingsschikking aan te gaan op grond van artikel 4.4.24?

96. Uit het wettelijk systeem volgt dat het aangaan van een ontnemingsschikking niet mogelijk is na de uitvaardiging van een onherroepelijke strafbeschikking in de hoofdzaak. Op grond van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht kan de ontnemingsmaatregel alleen op vordering van het openbaar ministerie worden opgelegd door de rechter aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit. Ook in de artikelen 4.4.12 en volgende van het nieuwe wetboek wordt de oplegging van de ontnemingsmaatregel nadrukkelijk gekoppeld aan een ontnemingsvordering die door de officier van justitie bij de rechtbank wordt ingediend. De afzonderlijke indiening van de ontnemingsvordering vindt plaats uiterlijk twee jaar na een veroordeling in eerste aanleg of in hoger beroep, aldus artikel 4.4.17. Hieruit kan worden afgeleid dat de ontnemingsvordering niet kan worden ingediend na afdoening van de hoofdzaak met een strafbeschikking. Daarmee is ook het aangaan van een ontnemingsschikking na een strafbeschikking uitgesloten, omdat deze schikking immers strekt tot voorkoming van het indienen van die vordering bij de rechtbank. Indien de schikking wordt aangegaan nadat de ontnemingsvordering is ingediend, trekt de officier van justitie die vordering in of wordt hij door de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard in die vordering (artikel 4.2.24, tweede lid). Door voldoening aan de termen van de schikking vervalt het recht tot indiening van de ontnemingsvordering (artikel 4.4.24, derde lid).

Ten aanzien van transparantie en controlemogelijkheden in de regeling van de buitengerechtelijke afdoening hebben de rapporteurs de volgende vragen.

(97) Het OM heeft een belangrijke poortwachtersfunctie. Kan de regering nauwkeuriger in kaart brengen welke beleidsvorming zij op dit vlak van het OM wenst te zien en op welke wijze de Kamer daarvan op de hoogte wordt gehouden?

97. Op grond van het opportuniteitsbeginsel is het aan het openbaar ministerie om te bepalen welke strafzaken aan de strafrechter worden voorgelegd dan wel buitengerechtelijk worden afgedaan, en in dat laatste geval ook op welke wijze zij buitengerechtelijk worden afgedaan. In de rapportage van de samenwerkende universiteiten wordt in dit verband gesproken over de "poortwachtersfunctie" van het openbaar ministerie (p. 69-71). In die rapportage wordt terecht geconstateerd dat sprake is van een breed palet aan buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoeningsmogelijkheden (strafbeschikking, transactie, voorwaardelijk sepot, procesafspraken). Die grote keuzevrijheid voor het openbaar ministerie maakt het enerzijds mogelijk om in concrete gevallen maatwerk te bieden, maar brengt volgens de rapportage anderzijds ook risico's mee.

In de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 289-290) is uiteengezet dat de toepassing van het opportuniteitsbeginsel vraagt om een belangenafweging, die nader uitdrukking vindt in het opsporings- en vervolgingsbeleid dat voor een belangrijk deel is vastgelegd in algemene aanwijzingen die door het College van procureurs-generaal zijn vastgesteld en gepubliceerd. Deze beleidsregels binden de leden van het openbaar ministerie bij het uitoefenen van strafvorderlijke bevoegdheden. De officier van justitie is daarbij, zoals blijkt uit artikel 3.1.1, verder gebonden aan de beginselen van een goede procesorde, waaronder het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Bovendien moet hij bij het nemen van een afdoeningsbeslissing de belangen van het slachtoffer nadrukkelijk meewegen (artikel 1.1.4).

De memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet bevat een nadere beschouwing over de onderlinge verhouding tussen de verschillende (buiten)gerechtelijke afdoeningsvormen (algemeen deel, paragraaf 6.4, Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 70-75). Daarbij is vooropgesteld dat het

uitvaardigen van een strafbeschikking in het algemeen de voorkeur verdient boven het doen van een transactieaanbod, omdat de strafbeschikking op een formele schuldvaststelling berust en met meer procedurele waarborgen is omkleed. Het is en blijft aan het openbaar ministerie om – binnen de wettelijke grenzen en de daarop gebaseerde beleidsregels – te bepalen in welke gevallen een strafbeschikking wordt uitgevaardigd dan wel een andere afdoeningswijze wordt gekozen. Daarbij is van belang dat de eerste aanvullingswet de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van buitengerechtelijke afdoening versterkt (zie ook het antwoord op vraag 102). Binnen de kaders van de wet en met inachtneming van de genoemde beginselen en waarborgen kan de beleidsvorming door het openbaar ministerie naar het oordeel van de regering op een passende en zorgvuldige wijze plaatsvinden. Algemene aanwijzingen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid worden bovendien vooraf aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd en worden gepubliceerd in de Staatscourant. In algemene zin wordt de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van relevante ontwikkelingen in het vervolgingsbeleid, bijvoorbeeld door het aanbieden van het Jaarbericht van het openbaar ministerie. Het is echter van belang dat de politiek op afstand blijft als het gaat om vervolging in individuele zaken, maar ook waar het gaat om het algemene vervolgingsbeleid. Het openbaar ministerie moet binnen de wettelijke kaders zoveel mogelijk zelfstandig en onafhankelijk zijn werk kunnen doen.

(98) Hoe kan worden voorkomen dat de verlofprocedure bij de hoge transactie een dode letter wordt, omdat het OM de transactie als grondslag voor hoge schikkingen links laat liggen?

98. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling van een voorafgaande rechterlijke toetsing van hoge transacties (zie artikel 3.4.5 en de artikelen 3.4.9 en volgende). Deze rechterlijke toets zal in de plaats komen van de in de Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie (Stcrt. 2020, 46166) opgenomen procedure op basis waarvan voorgenomen hoge transacties, tot aan de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling, door een onafhankelijke commissie worden getoetst. De introductie van een rechterlijke toets betekent dat strafzaken met een grote financiële component, zoals het geval kan zijn bij door rechtspersonen begane financieel-economische criminaliteit, niet (meer) in beslotenheid en buiten de rechter om met een transactie kunnen worden afgedaan. Argumenten voor het invoeren van een rechterlijke toets zijn dat rechterlijke controle op (de totstandkoming van) hoge transacties bijdraagt aan de legitimiteit van dergelijke transacties, betere rechtsbescherming biedt aan de verdachte en de transparantie van het transactieproces vergroot. Doel van de rechterlijke toets is dat het gerechtshof beoordeelt of het openbaar ministerie met het voorlopige transactieaanbod op een evenwichtige wijze gebruik maakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel.

In de rapportage van de samenwerkende universiteiten (p. 72-73) en in verschillende publicaties is gesignaleerd dat strafzaken die betrekking hebben op door rechtspersonen begane financieel-economische criminaliteit in de praktijk steeds vaker worden afgedaan met een hoge strafbeschikking. Bij de totstandkoming van hoge strafbeschikkingen heeft de al genoemde toetsingscommissie geen rol. In lijn daarmee is ook de in de eerste aanvullingswet geïntroduceerde voorafgaande rechterlijke toets beperkt tot hoge transacties. Dit onderscheid tussen hoge transacties enerzijds en hoge strafbeschikkingen anderzijds kan worden verklaard op de volgende gronden. Hoewel de (hoge) strafbeschikking en de (hoge) transactie allebei vormen zijn van buitengerechtelijke afdoening en binnen dezelfde wettelijke begrenzings (bij overtredingen en bij misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar) kunnen worden toegepast, bestaan er ook belangrijke verschillen tussen deze instrumenten. Een transactie is een consensuele afdoening van een strafzaak, oftewel een afdoening waarmee alle partijen hebben ingestemd, waarbij een formele schuldvaststelling achterwege blijft. Door te voldoen aan voorwaarden die door het openbaar ministerie zijn gesteld, bijvoorbeeld het betalen van een geldsom, voorkomt een verdachte strafvervolging. Een strafbeschikking is daarentegen een vorm van strafvervolging waarbij op basis van een formele schuldvaststelling aan de verdachte een straf wordt opgelegd. Daarmee is het uitvaardigen van een strafbeschikking uit strafrechtelijk oogpunt een zwaarder instrument dan het sluiten van een overeenkomst in de vorm van een transactie. Daarbij is volgens het openbaar ministerie ook van belang dat een strafbeschikking verstrekken gevolgen kan hebben voor de verdachte rechtspersoon, doordat deze rechtspersoon na een transactie ruimere mogelijkheden heeft om in het zakelijke verkeer – zoals bij aanbestedingen of het verkrijgen van vergunningen – te blijven meedoen dan na een strafbeschikking. Bij dit alles past dat een hoge transactie bij andere zaaktypen in beeld komt dan een hoge strafbeschikking. Het openbaar ministerie vindt een hoge transactie tegenwoordig meer op zijn plaats als sprake is van een bekende verdachte, een

verdachte die voor het eerst de fout in is gegaan of een verdachte rechtspersoon die maatregelen neemt om herhaling te voorkomen. Dit sluit aan op de criteria en aspecten die worden vermeld in de Aanwijzing hoge transacties (Stcrt. 2020, 46166) en die volgens die Aanwijzing tot gevolg hebben dat een hoge transactie niet vaak aan de orde zal zijn. Wanneer de verdachte de strafbare feiten betwist of wanneer sprake is van recidive en geen preventieve maatregelen door de rechtspersoon worden genomen, acht het openbaar ministerie een hoge strafbeschikking meer aangewezen. Dat past ook bij het uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking in het algemeen de voorkeur verdient boven het doen van een transactieaanbod, omdat de strafbeschikking op een formele schuldvaststelling berust alsook met meer procedurele waarborgen is omkleed en daarmee een hechte basis biedt voor tenuitvoerlegging – zonder rechterlijke tussenkomst – van daarin opgelegde sancties.

Omdat berechting van dit soort ingewikkelde financiële strafzaken meestal heel lang duurt en bij veroordeling van een rechtspersoon ook alleen kan eindigen met een geldboete of een andere geldelijke sanctie, is een strafbeschikking een reëel alternatief waarmee een strafzaak (veel) sneller kan worden afgedaan. Om die reden kiest het openbaar ministerie recent steeds vaker voor een hoge strafbeschikking. Het bij de rechter aanbrengen van de zaken die nu met een hoge strafbeschikking worden afgedaan, zou een substantiële werkverzwaring voor het openbaar ministerie en de Rechtspraak betekenen. Vanwege het uitblijven van een openbare terechtzitting is het van belang dat het publiek kennis kan nemen van een afdoening van een strafzaak door middel van een hoge transactie. Daarom wordt bij alle hoge transacties een persbericht gepubliceerd. Dat gebeurt doorgaans ook bij hoge strafbeschikkingen die aan rechtspersonen worden opgelegd. Daarnaast gelden bij hoge strafbeschikkingen uiteraard de waarborgen die ook bij minder hoge strafbeschikkingen gelden, zoals het recht van de verdachte om – bijgestaan door een raadsman – gehoord te worden door de officier van justitie (artikel 3.3.4, tweede lid). Door verzet in te stellen tegen de strafbeschikking kan de verdachte de zaak alsnog voor de rechter laten brengen, waarna een volledige en openbare rechterlijke behandeling van de zaak plaatsvindt. Daarnaast wordt een kopie van de strafbeschikking toegezonden aan de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie bekend is (artikel 3.3.5, vierde lid), zodat deze belanghebbende (meestal het slachtoffer) in staat wordt gesteld zich over de afdoening met een strafbeschikking te beklagen bij het gerechtshof (artikel 3.5.1, eerste lid). Dat beklag kan ertoe leiden dat het gerechtshof de vervolging voor het feit beveelt, waarna alsnog een integrale rechterlijke behandeling op de openbare terechtzitting zal moeten volgen.

Omdat in de praktijk steeds vaker van de mogelijkheid van de hoge strafbeschikking gebruik wordt gemaakt, werkt het openbaar ministerie op dit moment aan beleidsregels waarin wordt beschreven wanneer de inzet van een hoge strafbeschikking op zijn plaats is en hoe de procedure in aanvulling op de hierboven genoemde wettelijke procedurevoorschriften dient te verlopen. Voor een deel zal dat beleid codificatie zijn van de staande praktijk en in voorkomende gevallen kan dit, naar het openbaar ministerie heeft laten weten, ook het uitbrengen van een persbericht omvatten. Daarnaast wordt door het openbaar ministerie gekeken of en hoe de transparantie over de praktijk kan worden vergroot en of en hoe in het kader van de procedure extra waarborgen kunnen worden ingebouwd. Tot slot wordt opgemerkt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad recent een onderzoek is gestart waarin de vraag centraal staat in hoeverre het openbaar ministerie bij het afdoen van strafbare feiten met een hoge transactie de toepasselijke wettelijke voorschriften, en in het bijzonder de Aanwijzing hoge transacties (Stcrt. 2020, 46166), naar behoren nakomt. Daarbij zal onder meer aandacht worden besteed aan de verhouding tussen hoge transacties en strafbeschikkingen. De resultaten van dit onderzoek kunnen door het openbaar ministerie te zijner tijd worden betrokken bij zijn verdere beleidsvorming.

Uit het bovenstaande blijkt dat de hoge transactie en de hoge strafbeschikking naast elkaar bestaansrecht hebben en elkaar kunnen aanvullen. Op grond van het opportuniteitsbeginsel is het aan het openbaar ministerie om – binnen de grenzen van de wet en op basis van de geldende beleidsregels – zelfstandig te bepalen of en hoe een strafbaar feit wordt vervolgd. Afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval en de proceshouding van de verdachte rechtspersoon zal het openbaar ministerie in een concreet geval de meest passende afdoeningswijze kiezen. In de gevallen waarin wordt gekozen voor een hoge transactie – welke afdoeningsvorm dus strekt tot voorkoming van strafvervolging – blijft de voorgestelde rechterlijke verlofprocedure onverminderd van belang. In de gevallen waarin wordt gekozen voor een hoge strafbeschikking kan de zaak door het instellen van verzet of het indienen van beklag

alsnog aan het oordeel van de rechter worden onderworpen. Tegen deze achtergrond wordt vooralsnog geen aanleiding gezien voor het beperken van de wettelijke mogelijkheid om hoge strafbeschikkingen uit te vaardigen dan wel het in dat verband introduceren van een voorafgaande rechterlijke toets.

(99) Ligt het niet voor de hand om ook een vorm van rechterlijke toetsing bij de strafbeschikking in te bouwen indien men tot een hoge schikking komt?

99. De regering ziet geen aanleiding voor het introduceren van een rechterlijke toets voorafgaand aan het uitvaardigen van een hoge strafbeschikking. Zie het antwoord op vraag 98. Daarbij verdient opmerking dat een strafbeschikking juridisch niet kan worden aangemerkt als een “schikking”. Een strafbeschikking is een vorm van strafvervolgning waarbij op basis van een formele schuldvaststelling aan de verdachte een straf wordt opgelegd. Wanneer wordt gekozen voor afdoening met een hoge strafbeschikking kan de zaak door het instellen van verzet of het indienen van beklag alsnog aan het oordeel van de rechter worden onderworpen.

(100) Is het niet wenselijk om toch een hardheidsclausule toe te voegen in de bezwaarschriftprocedure, zodat de rechter de strafbeschikking bij kennelijke misslagen kan vernietigen?

100. Op grond van artikel 7.2.8a kan de officier van justitie een onherroepelijke strafbeschikking wijzigen in het nadeel van de veroordeelde als een in de strafbeschikking gestelde voorwaarde niet is nageleefd of als die strafbeschikking niet (volledig) is tenuitvoergelegd. Hij kan dan bijvoorbeeld de voorwaardelijke straf omzetten in een onvoorwaardelijke straf of een niet-betaalde geldboete omzetten in een taakstraf. De veroordeelde die het niet eens is met deze wijziging kan op grond van artikel 7.2.10 een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. De rechtbank toetst dan of de wijziging voldoet aan de wettelijke voorwaarden en vervolgens of de wijziging een passende bestraffing oplevert. In deze bezwaarschriftprocedure draait het dus om de tenuitvoerlegging van de onherroepelijke strafbeschikking en staat de schuldvaststelling waarop de oorspronkelijke strafbeschikking berust niet meer ter discussie. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat hiermee wordt voorkomen dat een veroordeelde die niet meewerkt aan de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking een oneigenlijk voordeel heeft ten opzichte van de verdachte die wel meewerkt. Een verdachte die geen verzet heeft ingesteld, en die de gestelde voorwaarden heeft nageleefd dan wel de opgelegde geldboete heeft betaald, krijgt in het huidige en het voorgestelde stelsel immers ook niet de kans om zijn zaak (nogmaals) bij de rechter te bepleiten.

Het is op zichzelf inderdaad denkbaar dat de rechtbank in de bezwaarschriftprocedure wordt geconfronteerd met een onherroepelijke strafbeschikking voor een feit waaraan de betrokkene naar haar oordeel niet schuldig is. Dat is echter geen aanleiding om alsnog te voorzien in een hardheidsclausule. Binnen de ruimere categorie van lichtere strafbare feiten waarbij de feitenvaststelling relatief eenvoudig is en die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, zijn het de lichtste feiten die in het kader van de bezwaarschriftprocedure aan de orde zijn. Vanuit de gedachte van rechtswaarborgen op maat (zie het antwoord op vraag 104) is het dan ook gerechtvaardigd om bij deze categorie feiten niet te voorzien in een toetsing van de schuldvaststelling of een hardheidsclausule. Een dergelijke toetsing of clausule is in het kader van de bezwaarschriftprocedure ook minder passend gelet op de erkenning van de strafbeschikking als zelfstandige afdoeningsmodaliteit en het definitieve karakter van de onherroepelijke strafbeschikking, die in veel opzichten vergelijkbaar is met een onherroepelijke rechterlijke veroordeling. De verdachte heeft immers geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tegen de strafbeschikking in verzet te gaan. Het verhogen van de kwaliteit van de afdoening met een strafbeschikking, bijvoorbeeld door het versterken van de rechtsbijstand, verdient in dat licht de voorkeur boven een ruimere toetsing in de tenuitvoerleggingsfase. In de antwoorden op de vragen 102, 104 en 106 wordt ingegaan op de rechtswaarborgen waarmee het uitvaardigen van een strafbeschikking is omkleed en de verdere versterking daarvan in dit wetsvoorstel, de wettelijke verankering van de rechtsbijstand en het informatieve gesprek met een advocaat bij de afdoening met een strafbeschikking (in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces) en de maatregelen die zijn en worden genomen om de kwaliteit van de schuldvaststelling te verbeteren. Tegen die achtergrond mag worden verondersteld dat de schuldvaststelling bij het uitvaardigen van de strafbeschikking op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en dat het uitblijven van verzet op een bewuste en vrijwillige keuze van de betrokkene berust. In het bijzonder blijkt uit de genoemde antwoorden dat alle verdachten tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd worden geïnformeerd over de gevolgen van het al dan niet instellen van verzet en zich hierover (bij misdrijven kosteloos) door een raadsman kunnen laten inlichten. Er is dan ook geen reden om te vrezen dat kwetsbare verdachten geen verzet instellen omdat zij

de procedure niet begrijpen (vgl. de rapportage van de samenwerkende universiteiten, p. 77-78). Anders dan in het kader van de omzettingsovereenkomst bij de rechtbank (artikel 7.2.8c) is vrijheidsbeneming hier bovendien niet aan de orde en zijn er geen verdragsrechtelijke of constitutionele gronden om toch een vorm van toetsing van de schuldvaststelling mogelijk te maken.

Om de genoemde redenen is niet voorzien in een hardheidsclausule op grond waarvan de rechtbank de onherroepelijke strafbeschikking toch zou kunnen vernietigen in verband met een ontoereikende schuldvaststelling. Daarbij is van belang dat een hardheidsclausule volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving alleen in beeld komt als er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing daarvan kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorzien gevallen of groepen van gevallen (aanwijzing 5.25). Indien sprake is van een dergelijke onbillijkheid heeft de officier van justitie de mogelijkheid om – al dan niet op verzoek van de verdachte – de onherroepelijke strafbeschikking alsnog in te trekken (artikel 3.3.6).

(101) Dient niet ook te worden voorzien in rechterlijke toetsing bij een transactievoorstel dat met een totaal bedrag van meer dan 200.000 euro is gemoeid? Waarom wordt in dit kader onderscheid gemaakt tussen een boetecomponent en andere financiële componenten?

101. In het wetsvoorstel is in artikel 3.4.5, eerste lid, neergelegd dat de verlofprocedure bij hoge transacties van toepassing is als het geldbedrag € 200.000 of meer bedraagt (wanneer het totale bedrag van de voorgenomen transactie uitsluitend een boetecomponent kent) dan wel € 1.000.000 of meer bedraagt (wanneer het totale bedrag de optelsom is van meerdere geldelijke componenten, waaronder de voldoening van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel). Wat betreft het onderscheid tussen beide drempelbedragen en de hoogte daarvan is aangesloten bij de drempelbedragen die sinds 2020 worden gehanteerd in de Aanwijzing hoge transacties (Stcrt. 2020, 46166) van het openbaar ministerie. Op grond van de voorliggende wettelijke regeling is de verlofprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen ook vanaf een drempelwaarde van € 200.000 van toepassing (artikel 4.4.25).

De vraag van de rapporteurs of de drempelwaarde van € 200.000 voor rechterlijke toetsing niet ook moet gelden bij voorgenomen transacties met meerdere financiële componenten, wordt ook gesteld in de inhoudelijke rapportage van de samenwerkende universiteiten (p. 75 en 80). Daarbij wordt er in die rapportage op gewezen dat de voorgestelde regeling ertoe zou leiden dat rechterlijk verlof is vereist om via een ontnemingsschikking wederrechtelijk verkregen voordeel ten bedrage van € 700.000 te kunnen ontnemen, terwijl diezelfde voordeelsontneming van datzelfde bedrag zonder rechterlijk verlof via een transactie kan plaatshebben indien de boetecomponent van die transactie lager is dan € 200.000. In reactie hierop wordt opgemerkt dat deze uitkomst niet is beoogd en ook niet wenselijk is. Daarom wordt dit onderdeel van de voorgestelde wettelijke regeling – met het oog op een consistente toepassing van de al in het wetsvoorstel gemaakte keuze om voorgenomen ontnemingsschikkingen vanaf een bedrag van € 200.000 te onderwerpen aan rechterlijke toetsing – aldus aangepast dat bij de transactie en de ontnemingsschikking steeds één en dezelfde drempelwaarde van € 200.000 voor rechterlijke toetsing geldt. Met deze uniformering kan de geïntroduceerde rechterlijke toetsing bij hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen op eenduidige wijze bijdragen aan de legitimiteit van de inzet van deze afdoeningsmodaliteiten. De aanpassingen zijn opgenomen in de nota van wijziging.

De rapporteurs hebben de volgende vragen over de waarborgen voor verdachten en veroordeelden in de regeling van de buitengerechtelijke afdoening.

(102) Is voldoende voorzien in rechtsbescherming en waarborgen voor de verdachten en wordt de toegang tot de rechter niet te ver ingeperkt door de korte verzetstermijn bij de (voorwaardelijke) strafbeschikking?

102. Dit wetsvoorstel handhaaft de bestaande rechtswaarborgen voor de verdachte in het kader van de uitvaardiging van een strafbeschikking en voorziet bovendien in een verdere versterking van deze waarborgen. Daarmee is sprake van adequate waarborgen die zijn afgestemd op de aard en ernst van de feiten die kunnen worden afgedaan met een strafbeschikking. In het onderstaande worden de bedoelde waarborgen geschetst.

In de eerste plaats blijft het uitgangspunt van de regeling van de strafbeschikking dat toegang tot een openbare behandeling door de onafhankelijke en onpartijdige rechter is gewaarborgd (artikel 6 EVRM). Die toegang is in de wettelijke regeling gegarandeerd doordat de verdachte tegen elke strafbeschikking – kosteloos en zonder nadere drempels of beperkingen – kan opkomen door verzet in te stellen, en op die

wijze de zaak volledig door de rechter kan laten beoordelen. In de tweede plaats mag een strafbeschikking in bepaalde gevallen alleen worden uitgevaardigd nadat de verdachte, bijgestaan door een raadsman, door de officier van justitie is gehoord (artikel 3.3.4). De nieuwe regeling voorziet erin dat deze hoorplicht ook gaat gelden als in de strafbeschikking bijzondere voorwaarden worden gesteld of als daarin inbeslaggenomen voorwerpen worden verbeurdverklaard en het daarmee gemoeide bedrag – afzonderlijk of gezamenlijk met de andere sancties – meer beloopt dan € 2.000. In de derde plaats worden in dit wetsvoorstel de in de praktijk al geldende waarborgen ten aanzien van rechtsbijstand en informatieverstrekking bij vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking expliciet vastgelegd in de artikelen 3.3.1d en 5.3.2. Deze waarborgen zijn erop gericht dat het doen van afstand van verzet tegen de strafbeschikking vrijwillig en ondubbelzinnig plaatsvindt. In de vierde plaats kan een aangehouden verdachte zich in het kader van de afdoening van diens zaak met een strafbeschikking kosteloos door een raadsman laten bijstaan. Verdachten op vrije voeten tegen wie een strafbeschikking wegens een misdrijf wordt uitgevaardigd hebben in de praktijk recht op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat. Daarnaast kunnen zij zich op eigen initiatief en kosten van afdoeningsbijstand voorzien, waarbij de mogelijkheid bestaat de raad voor rechtsbijstand om toevoeging van een raadsman te verzoeken. De kosteloze afdoeningsbijstand en het kosteloze informatieve gesprek worden met het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces van een adequate wettelijke grondslag voorzien. Dat wetsvoorstel is op 18 mei 2026 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2025/26, 36944, nr. 2). Tot slot wordt – ter onderstreping dat de strafbeschikking berust op een formele schuldvaststelling – de formulering van het wettelijke bewijscriterium in artikel 3.3.1 meer in lijn gebracht met het bewijscriterium dat geldt voor de rechter, zodat expliciet uit de wet blijkt dat ook een strafbeschikking alleen kan worden uitgevaardigd als “buiten redelijke twijfel” staat dat de verdachte het feit heeft begaan. Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat de officier van justitie – net als bij berechting geldt voor de rechter – het feit strafbaar en de verdachte vanwege dat feit strafbaar moet achten.

Specifiek ten aanzien van de verzetstermijn wordt het volgende opgemerkt. De hoofdregel is dat de verdachte verzet kan instellen binnen twee weken nadat een kopie van de strafbeschikking in persoon aan hem is uitgereikt, dan wel zich een andere omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is (artikel 5.3.1, eerste lid). Bij wijze van uitzondering geldt een termijn van zes weken na toezending als het gaat om een strafbeschikking waarin een geldboete van niet meer dan € 340 is opgelegd, wegens een overtreding die ten hoogste vier maanden voor toezending is gepleegd (artikel 5.3.1, tweede lid). Deze langere termijn ziet alleen op gevallen waarin de strafbeschikking is toegezonden aan de verdachte, maar niet kan worden vastgesteld dat deze hem ook bereikt heeft. Bij de rechtsmiddelen hoger beroep en cassatie is de termijn waarbinnen deze moeten worden ingesteld eveneens op twee weken gesteld (de artikelen 5.4.2 en 5.5.4). Bij deze bestaande systematiek is ten aanzien van het verzet tegen de strafbeschikking zoveel mogelijk aansluiting gezocht. Daarbij verdient opmerking dat een langere verzetstermijn niet per definitie gunstiger is voor de verdachte, als de aanvang van die termijn niet afhankelijk is van de bekendheid met de strafbeschikking, zoals in artikel 5.3.1, tweede lid. Pas vanaf het moment dat de verdachte bekend is met de strafbeschikking, is hij immers daadwerkelijk in de gelegenheid om zich te beraden of hij van de mogelijkheid van verzet gebruik wenst te maken. Er zijn geen signalen bekend dat de verzetstermijn, die ongewijzigd is overgenomen uit het huidige wetboek, in de praktijk tot problemen leidt. Verzet dat niet tijdig is ingesteld is bovendien toch ontvankelijk, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de verdachte in verzuim is geweest (artikel 5.1.3, tweede lid). Al met al is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de toegang tot de rechter te veel wordt ingeperkt door deze verzetstermijn (zie ook de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 422-423). Een amendement met de strekking om de verzetstermijn te verlengen van twee naar zes weken is bij de behandeling van de eerste vaststellingswet door de Tweede Kamer verworpen (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 48).

(103) Wordt voldoende tegengegaan dat verdachten niet worden gedwongen te schikken in bewijstechnisch zwakke zaken?

103. Dit wetsvoorstel versterkt de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van buitengerechtelijke afdoeningen. Ten aanzien van de strafbeschikking wordt – ter onderstreping dat de strafbeschikking berust op een formele schuldvaststelling – de formulering van het wettelijke bewijscriterium in artikel 3.3.1 meer in lijn gebracht met het bewijscriterium dat op grond van artikel 4.3.7, tweede lid, geldt voor de rechter, zodat expliciet uit de wet blijkt dat ook een strafbeschikking alleen kan

worden uitgevaardigd als “buiten redelijke twijfel” staat dat de verdachte het feit heeft begaan. In een aantal gevallen moet de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking door de officier van justitie worden gehoord. Daarbij blijft een rechtsbijstandsverplichting gelden voor strafbeschikkingen met een geldelijke component van meer dan € 2.000 (artikel 3.3.4, tweede lid). Verder kan de verdachte tegen elke strafbeschikking opkomen door verzet in te stellen, en op die wijze de zaak volledig door de rechter laten beoordelen. Ook bevat dit wetsvoorstel waarborgen voor de verdachte rondom het doen van afstand van verzet (zie artikel 5.3.2), terwijl in een separaat wetsvoorstel – het op 20 mei 2026 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces – voorstellen worden gedaan ter versterking van de rechtsbijstand bij de afdoening met een strafbeschikking (Kamerstukken II 2025/26, 36944, nr. 2). Deze waarborgen zijn erop gericht dat het doen van afstand van verzet tegen de strafbeschikking vrijwillig en ondubbelzinnig plaatsvindt. Door afstand te doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen, doet de verdachte immers afstand van zijn fundamentele recht op berechting door de rechter. Zie over de waarborgen die gelden bij de uitvaardiging van een strafbeschikking nader het antwoord op vraag 102.

Met betrekking tot de transactie wordt in de wet vastgelegd dat een transactieaanbod alleen kan worden gedaan als de officier van justitie van oordeel is dat het feit bewijsbaar en strafbaar alsook de verdachte vanwege dat feit strafbaar is (artikel 3.4.4, eerste lid, onderdeel b). Dit betekent dat geen transactieaanbod mag worden gedaan wanneer de officier van justitie op basis van het voorhanden zijnde bewijsmateriaal oordeelt dat de strafrechter niet tot een veroordeling zou kunnen komen wanneer het feit hem ter berechting zou zijn voorgelegd. Voor transacties met een geldelijke component van meer dan € 2.000 wordt – net als nu al geldt bij strafbeschikkingen met zo’n geldelijke component – een rechtsbijstandsverplichting geïntroduceerd (artikel 3.4.5, tweede lid). Daarnaast houdt de geïntroduceerde regeling van hoge transacties als extra waarborg in dat transacties met een grote financiële component alleen na verloop van het gerechtshof tot stand kunnen komen. Bij niet-naleving van de gestelde transactievoorwaarden beslist de officier van justitie over het instellen van vervolging. Hiermee bevat de voorgestelde wettelijke regeling toereikende waarborgen om te voorkomen dat in strafzaken waarin weinig bewijs voorhanden is een verdachte zou worden “gedwongen te schikken”.

De huidige regeling maakt het mogelijk een strafbeschikking op te leggen aan de verdachte tot een bedrag van 2.000 euro zonder de verdachte te horen en zonder rechtsbijstand voor de verdachte. De idee daarachter is dat dit slechts ‘lichte sancties’ betreffen; hoe zwaarder de sanctie, hoe meer waarborgen worden ingebouwd.

(104) Wordt voldoende rekening gehouden met het feit dat er een groep verdachten is bij wie dit niet als ‘lichte straf’ wordt ervaren en is het in dit licht niet aangewezen ook in deze gevallen steeds verdachten te horen? Zou niet standaard moeten worden voorzien in rechtsbijstand voor verdachten?

104. Een algemeen uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat de rechtswaarborgen binnen een specifieke procedure zijn toegesneden op de belangen die voor de verdachte op het spel staan. Die gedachte van “rechtswaarborgen op maat” brengt mee dat de procedure meer waarborgen moet bevatten naarmate er hogere straffen (kunnen) worden opgelegd. Tegen deze achtergrond is het gerechtvaardigd om wat de toepasselijke waarborgen betreft te differentiëren tussen zwaardere en lichtere strafbeschikkingen. Een strafbeschikking waarin een geldboete, een schadevergoedingsmaatregel of een verbeurdverklaring wordt opgelegd, wordt, indien de daarmee gemoeide bedragen afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000, alleen uitgevaardigd indien de verdachte – bijgestaan door een raadsman – daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie (artikel 3.3.4, tweede lid). Het zou in de praktijk niet uitvoerbaar zijn om de verdachte te horen in alle gevallen waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, gelet op de grote aantallen die het betreft en de capaciteitsinzet die daarmee gemoeid zou zijn. De wettelijke regeling beperkt de hoorplicht daarom tot de gevallen waarin dat vanwege de aard en ernst van de opgelegde sanctie nodig wordt geacht. Daarmee is overigens niet gezegd dat lichtere straffen door sommige verdachten in de praktijk niet ook als ingrijpend kunnen worden ervaren. In verband daarmee is van belang dat ook lagere strafbeschikkingen met adequate waarborgen omkleed moeten zijn. In het bijzonder geldt ook voor die strafbeschikkingen dat de verdachte – kosteloos en zonder enige beperking – in verzet kan gaan als hij het niet eens is met de strafbeschikking. Toegang tot de rechter is dus bij alle strafbeschikkingen gegarandeerd.

Ten aanzien van de rechtsbijstand moet worden benadrukt dat daarin niet alleen wordt voorzien in gevallen waarin de verdachte op grond van artikel 3.3.4 moet worden gehoord. In het antwoord op vraag 102 is uiteengezet in welke gevallen de verdachte zich in het kader van de afdoening met een strafbeschikking kosteloos door een raadsman kan laten bijstaan dan wel recht heeft op een kosteloos

informatief gesprek met een advocaat. Uit dat antwoord blijkt dat gewaarborgd is dat elke verdachte zich door een raadsman kan laten inlichten over het al dan niet instellen van verzet tegen de strafbeschikking en over de gevolgen die deze keuze voor hem heeft. Dat geldt ook voor strafbeschikkingen waarin alleen een geldelijke sanctie wordt opgelegd die lager is dan € 2.000.

De rapporteurs hebben de volgende vraag ten aanzien van de positie van het slachtoffer en andere rechtstreeks belanghebbenden in de regeling van de buitengerechtelijke afdoening.

(105) Zou moeten worden voorzien in een hoorplicht of anderszins een modaliteit waarmee een slachtoffer kan tegenhouden dat een zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan, opdat hij/zij ten overstaan van de rechter gebruik kan maken van zijn/haar spreekrecht?

105. Nee, daarvoor wordt geen aanleiding gezien. Het openbaar ministerie houdt bij afdoening met een strafbeschikking – binnen de bredere belangenafweging die bij het nemen van een afdoeningsbeslissing wordt gevraagd – zoveel mogelijk rekening met de belangen van het slachtoffer. Zo worden slachtoffers er in het zogenoemde wensenformulier expliciet op gewezen dat zij een schriftelijke slachtofferverklaring kunnen indienen. In die verklaring kunnen slachtoffers aangeven wat zij van belang vinden bij de beoordeling van de zaak. Daarnaast geldt er op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) een contra-indicatie voor ernstige spreekrechtwaardige feiten, waarbij het slachtoffer te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, waardoor er in beginsel geen strafbeschikking zal worden uitgevaardigd voor die feiten. Voor alle (al dan niet spreekrechtwaardige) feiten geldt dat slachtoffers die van mening zijn dat de zaak toch voor de rechter moet worden gebracht, op grond van artikel 3.5.1 een beklagprocedure kunnen starten tegen het vervolgen door middel van een strafbeschikking. Het gevolg daarvan kan zijn dat de zaak alsnog ter berechting op de openbare terechtzitting aanhangig moet worden gemaakt.

Naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Lahlah c.s. (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 936) wordt de positie van het slachtoffer bij de afdoening met een strafbeschikking verder versterkt. De hierboven bedoelde contra-indicatie voor afdoening met een strafbeschikking gaat voortaan gelden voor alle spreekrechtwaardige feiten, waarbij slachtoffers hebben aangegeven van hun spreekrecht gebruik te willen maken. Slachtoffers kunnen dan hun spreekrecht op de terechtzitting uitoefenen. Nu geldt deze contra-indicatie zoals gezegd enkel voor “ernstige” spreekrechtwaardige feiten. Deze beleidswijziging zal uiterlijk in het vierde kwartaal van 2026 worden vastgelegd in de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (Stcrt. 2024, 4318). Hierbij geldt overigens dat het openbaar ministerie nog steeds de ruimte behoudt om bij zwaarwegende andere belangen van die contra-indicatie af te wijken (Kamerstukken II 2025/26, 33552, nr. 153). Afgezien van die laatste afwijkmogelijkheid kan het slachtoffer door aan te geven dat hij van zijn spreekrecht gebruik wil maken dus al bewerkstelligen dat de zaak niet met een strafbeschikking wordt afgedaan, maar voor de rechter wordt gebracht.

De leden van de D66-fractie hebben begrip voor de wens om meer zaken efficiënt buiten de rechter om af te doen, maar hechten eraan dat dit gepaard gaat met voldoende waarborgen. Met de Afdeling onderstrepen deze leden het belang van het recht op informatie en op (kosteloze) rechtsbijstand en van voldoende ruimte voor de rechter om het opleggen en omzetten van (voorwaardelijke) strafbeschikkingen te toetsen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de wijzigingen er naar verwachting toe leiden dat de strafbeschikking vaker zal worden ingezet, mede gelet op het uitgesproken beleid van het OM om de inzet van de strafbeschikking te intensiveren.

(106) Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de waarborgen waarmee deze verschuiving is omkleed en op de gevolgen ervan voor de positie van de (kwetsbare) verdachte, juist nu de schuldvaststelling bij de strafbeschikking volgens onderzoek niet altijd toereikend is.

106. De wettelijke ruimte voor het openbaar ministerie om lichtere zaken met een strafbeschikking af te doen wordt met dit wetsvoorstel vergroot door de mogelijkheid om daarbij voorwaardelijke straffen op te leggen. Onderzoek naar de structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek wijst uit dat naar verwachting sprake zal zijn van een beperkte toename van het aantal zaken dat met een strafbeschikking wordt afgedaan. Deze verwachting moet met de nodige voorzichtigheid worden beschouwd, onder meer omdat de keuze voor een al dan niet voorwaardelijke strafbeschikking afhankelijk is van de omstandigheden van het individuele geval (maatwerk) en omdat nog niet bekend is op welke wijze de beleidsregels van het openbaar ministerie op dit punt zullen worden aangepast. Het verruimen van de mogelijkheden om zaken met een strafbeschikking af te doen wordt verantwoord geacht, gelet op

de waarborgen waarmee de uitvaardiging van strafbeschikkingen in het (huidige en nieuwe) wetboek is omkleed. Deze waarborgen zijn geschetst in de antwoorden op de vragen 102 en 104. Voor kwetsbare verdachten is in het bijzonder relevant dat de rechtsbijstand bij de afdoening met een strafbeschikking in de praktijk is versterkt en dat dit ook wettelijk zal worden verankerd door middel van het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces. Op die wijze kunnen ook kwetsbare personen adequaat worden voorgelicht over de inhoud van een strafbeschikking en over de gevolgen van het niet instellen van verzet (vgl. de rapportage van de samenwerkende universiteiten, p. 77).

Ook de kwaliteit van de schuldvaststelling in het kader van de strafbeschikking geeft naar het oordeel van de regering bepaald geen aanleiding om de in dit wetsvoorstel opgenomen uitbreiding onverantwoord te achten. Na aanvankelijk daarin geconstateerde gebreken zijn door het openbaar ministerie door de jaren heen de nodige maatregelen genomen om de kwaliteit te verbeteren. Dat neemt niet weg dat de schuldvaststelling waarop strafbeschikkingen moeten berusten, voortdurende aandacht behoeft. In het kader van het meest recente onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen zijn geen gevallen aangetroffen waarin de schuldvaststelling ontoereikend was (*Wordt vervolgd: Buiten de rechter OM, geïntensiveerd*, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2026, p. 67). Op dit moment wordt gewerkt aan een beleidsreactie op dit onderzoek. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat de toepassing van de strafbeschikking niet verder zal worden geïntensiveerd zolang de resultaten van dit onderzoek en de beleidsreactie hierop nog niet met de Tweede Kamer zijn besproken (zie het antwoord op vraag 120).

(107) De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten wat het overkoepelende doel is van de voorgestelde wijzigingen in de buitengerechtelijke afdoening? Gaat het primair om efficiënte en effectieve afdoening, een doelmatige inzet van beperkte capaciteit, betere rechtsbescherming of een betere afbakening tussen strafbeschikking, transactie en sepot?

107. Een algemeen uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat de rechtswaarborgen binnen een specifieke procedure zijn toegesneden op de belangen die voor de verdachte op het spel staan. Die gedachte van “rechtswaarborgen op maat” brengt mee dat de procedure meer waarborgen moet bevatten naarmate er hogere straffen (kunnen) worden opgelegd. Tegen deze achtergrond gaat het bij de voorgestelde regelingen van buitengerechtelijke afdoeningen zowel om een doelmatige inzet van beperkte capaciteit als om betere rechtsbescherming en onderlinge afbakening. Daarbij wordt benadrukt dat alleen overtredingen en misdrijven waarop gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld in aanmerking komen voor buitengerechtelijke afdoening door middel van een strafbeschikking of transactie. In de praktijk gaat het veelal om zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. De inzet om deze veelheid aan lichtere zaken door de officier van justitie te laten afdoen, past bij de breed gedeelde wens om de schaarse rechterlijke capaciteit te besteden aan zwaardere misdrijven waarbij bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. Binnen de buitengerechtelijke afdoening geldt als uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking in het algemeen de voorkeur verdient boven het doen van een transactieaanbod, omdat de strafbeschikking op een formele schuldvaststelling berust alsook met meer procedurele waarborgen is omkleed en daarmee een hechte basis biedt voor tenuitvoerlegging – zonder rechterlijke tussenkomst – van daarin opgelegde sancties. De transactie is daarentegen een consensuele vorm van afdoening die strekt tot voorkoming van vervolging. Ook het voorwaardelijk sepot heeft een consensueel karakter. De toepassing van deze laatste afdoeningsvorm is in de wet niet beperkt tot overtredingen en lichtere misdrijven.

De verbeteringen die dit wetsvoorstel beoogt aan te brengen in de regelingen van respectievelijk de strafbeschikking, het voorwaardelijk sepot en de transactie bouwen voort op de genoemde uitgangspunten en inzet van buitengerechtelijke afdoeningen in de praktijk. Tegen de achtergrond van het geschetste gegeven dat buitengerechtelijke afdoening ertoe strekt de beschikbare rechterlijke afdoeningscapaciteit te kunnen benutten voor zwaardere strafzaken, voorzien de voorgestelde regelingen zowel in een betere afbakening en samenhang tussen de verschillende (buiten)gerechtelijke afdoeningsmodaliteiten als in een versterking van de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van buitengerechtelijke afdoeningen. Zo wordt met de mogelijkheid om in een strafbeschikking voorwaardelijke straffen op te leggen een evenwichtige zaakverdeling tussen openbaar ministerie en rechter – en daarmee tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening – bevorderd.

Het gevolg is immers dat lichtere zaken waarbij een voorwaardelijke straf is aangewezen door de officier van justitie zelf kunnen worden afgedaan. Hiermee wordt gefaciliteerd dat de schaarse rechterlijke capaciteit kan worden besteed aan zwaardere zaken waarin bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. Een en ander kan bijdragen aan het terugdringen van de doorlooptijden. Door de introductie van een omzettingsprocedure wordt voorkomen dat als de verdachte zich niet aan de bij onherroepelijke strafbeschikking opgelegde bijzondere voorwaarden houdt of een daarbij opgelegde geldboete niet betaalt of taakstraf niet uitvoert, de zaak zoals in het geldende recht het geval is door de rechter geheel moet worden overgedaan, met de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie. In lijn met de inzet om de buitengerechtelijke afdoening van lichte strafzaken zoveel mogelijk door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking te laten plaatsvinden, wordt de reikwijdte van de transactie beperkt tot twee groepen van gevallen en wordt tevens in de wet vastgelegd dat het voorwaardelijk sepot enkel kan plaatsvinden onder de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten. In geval het wenselijk is bijzondere voorwaarden te stellen, kan de voorwaardelijke strafbeschikking worden benut. De zorgvuldige toepassing van buitengerechtelijke afdoeningen wordt onder andere bevorderd doordat de wettelijke formulering van de bewijscriteria meer met elkaar in lijn is gebracht (zie de artikelen 3.3.1, eerste lid, 3.4.1, eerste lid en 3.4.4, eerste lid), bij de strafbeschikking de wettelijke waarborgen ten aanzien van de informatieverstrekking over het doen van verzet (artikel 3.3.1d, eerste lid, onderdeel g) en het feitelijk doen van afstand van verzet (zie artikel 5.3.2, tweede lid) zijn verstevigd en voor transacties met een geldelijke component van meer dan € 2.000 een rechtsbijstandsverplichting wordt geïntroduceerd (artikel 3.4.5, tweede lid). Hiermee passen de aanpassingen van de regelingen van de buitengerechtelijke afdoeningen ook bij de bredere doelstellingen van het nieuwe wetboek om te komen tot een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan het strafproces, procedures te stroomlijnen en een voortvarende procesgang te stimuleren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Raad voor de rechtspraak stelt dat in 2023 slechts één transactie werd gekwalificeerd als 'hoge transactie' en in 2022 nul.

(108) Kan de regering toelichten op basis van welke afweging voor de drempelbedragen van 200.000 euro en 1.000.000 euro is gekozen? Waarom zijn deze bedragen in 2020 verhoogd? Is de regering het voorts met de Raad voor de rechtspraak eens dat het ontbreken van een rechterlijke schuldtoets bij de bezwaarschriftprocedure tegen de omzettingsprocedure risico's meebrengt voor gevallen van aperte misslagen?
108. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 100 en 101.

(109) De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom de mogelijkheid tot ontneming via strafbeschikking wordt geschrapt, terwijl het OM aangeeft hiertoe behoefte te hebben. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

109. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 95. In dat antwoord is onder meer toegelicht dat en waarom *feitelijk* geen sprake is van het schrappen van een mogelijkheid waarover de officier van justitie op dit moment beschikt.

(110) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering verwacht dat het aantal strafbeschikkingen zal toenemen door de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking. Welke typen feiten zullen naar verwachting vaker met een voorwaardelijke strafbeschikking worden afgedaan? Kan de regering daarbij specifiek ingaan op de betekenis voor de snelle afdoening van zaken waarin de strafrechtketen nu veel capaciteit verliest, zoals veelvoorkomende criminaliteit?

110. Zie over de verwachte toename van het aantal strafbeschikkingen door de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking het antwoord op vraag 123. Het is aan het openbaar ministerie om beleid te ontwikkelen ten aanzien van het type feiten dat met een voorwaardelijke strafbeschikking zal worden afgedaan. In lijn met de doelstelling van de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking ligt het in de rede dat het hierbij zal gaan om lichtere strafbare feiten, zodat ruimte ontstaat om de beperkte rechterlijke capaciteit in te zetten voor zwaardere zaken. De introductie van deze bevoegdheid kan zo bijdragen aan het terugdringen van doorlooptijden. Het huidige uitgangspunt van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie is al dat veelvoorkomende criminaliteit zoveel mogelijk met een strafbeschikking wordt afgedaan (zie nader het antwoord op vraag 127). Dat kan in de toekomst ook een voorwaardelijke strafbeschikking zijn.

(111) De leden van de VVD-fractie vragen in het bijzonder hoe slachtoffers worden geïnformeerd bij een strafbeschikking of voorwaardelijke strafbeschikking. Worden slachtoffers adequaat en tijdig geïnformeerd over de inhoud van de afdoening, de voorwaarden en de mogelijkheid om beklag te doen? Hoe wordt voorkomen dat slachtoffers pas achteraf begrijpen dat een zaak zonder tussenkomst van de rechter is afgedaan? Welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan het niet of niet tijdig informeren van het slachtoffer over een strafbeschikking of voorwaardelijke strafbeschikking?

111. Op grond van de voorgestelde wettelijke regeling heeft het slachtoffer – net als in het huidige wetboek – het recht om informatie te ontvangen over het instellen van vervolging (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel e). Hoewel dit niet meer expliciet in de formulering van dit onderdeel tot uitdrukking komt, omvat dit vanzelfsprekend ook de vervolging door middel van een al dan niet voorwaardelijke strafbeschikking (zie de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 222). Deze informatie wordt het slachtoffer op zijn verzoek verstrekt (artikel 1.5.4, tweede lid). Aan slachtoffers die zo'n verzoek hebben gedaan moet ook een kopie van de strafbeschikking worden toegezonden. Verder wordt een kopie van de strafbeschikking toegezonden aan de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie bekend is (artikel 3.3.5, vierde lid). De (kopie van de) strafbeschikking vermeldt onder meer de opgelegde straffen en maatregelen, de niet-tenuitvoerlegging van de straf of van een deel daarvan, de daarbij behorende proeftijd en de daarbij gestelde voorwaarde of voorwaarden (artikel 3.3.1d). Bovendien wordt het slachtoffer dat daarom verzoekt in kennis gesteld van informatie die hem in staat stelt te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof (artikel 1.5.4, derde lid). Op deze wijze wordt de rechtstreeks belanghebbende (meestal het slachtoffer) in de gelegenheid gesteld om zich bij het gerechtshof te beklagen over het vervolgen van het strafbare feit door middel van een strafbeschikking (artikel 3.5.1, eerste lid). Zolang de beklagtermijn niet is verstreken kan het slachtoffer verzoeken om kennisneming van de processtukken (artikel 1.5.5, zesde lid). Op basis van die kennisneming kan het slachtoffer een weloverwogen keuze maken ten aanzien van het starten van een beklagprocedure (zie nader het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van het lid Ellian, Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 52). De beklagtermijn van drie maanden begint pas te lopen nadat de rechtstreeks belanghebbende in kennis is gesteld van de beslissing van de officier van justitie tot vervolging door middel van een strafbeschikking, dan wel nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de rechtstreeks belanghebbende met zijn beslissing bekend is geraakt (artikel 3.5.4, eerste lid). Zo is gewaarborgd dat de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om beklag te doen niet verloren gaat als hij niet (tijdig) zou worden geïnformeerd over de strafbeschikking. Het niet of niet tijdig informeren heeft in dit verband dus geen negatieve rechtsgevolgen voor het slachtoffer. Dit alles geldt uiteraard ook als in de strafbeschikking een voorwaardelijke straf wordt opgelegd. Slachtoffers worden voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking niet expliciet geïnformeerd over het feit dat een zaak zonder tussenkomst van de rechter zal worden afgedaan. Wel worden zij in de gevallen waarin de verdachte door de officier van justitie wordt gehoord geïnformeerd over de datum van dat OM-hoorgesprek. Dit laatste is relevant in verband met de mogelijkheid voor slachtoffers om informatie aangaande de door hen geleden schade voorafgaand aan het hoorgesprek schriftelijk bij de officier van justitie onder de aandacht te brengen.

Uit het Verantwoordingsonderzoek 2024 van de Algemene Rekenkamer bleek dat de informatievoorziening aan slachtoffers in de praktijk op onderdelen of in concrete gevallen soms te wensen overliet. Zo ontvingen niet alle slachtoffers, die hadden aangegeven dat zij van de voortgang van de zaak op de hoogte wensten te worden gehouden, een afschrift van de strafbeschikking en werden niet alle slachtoffers (tijdig) geïnformeerd over de datum van het OM-hoorgesprek. In het Verantwoordingsonderzoek 2025 heeft de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de naleving van de wettelijke informatieplichten door het openbaar ministerie aan slachtoffers, net als in 2024, een onvolkomenheid geconstateerd. De Algemene Rekenkamer geeft daarbij wel aan dat er het afgelopen jaar vooruitgang is geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid. Zo heeft het openbaar ministerie naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek over 2024 een verbeterplan opgesteld en de uitvoering hiervan in gang gezet. Tegelijkertijd concludeert de Algemene Rekenkamer dat het openbaar ministerie nog aan het begin staat van de implementatie van het volledige verbeterplan. De Algemene Rekenkamer geeft het openbaar ministerie in overweging het verbeterplan qua inhoud en planning vollediger te maken. Het College van procureurs-generaal onderschrijft de aanbeveling en zal zo snel mogelijk significante verbeteringen realiseren.

(112) Deze leden vragen voorts hoe wordt gecontroleerd of voorwaarden daadwerkelijk worden nageleefd. Welke rol krijgen de reclassering, politie en het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) daarbij? Kan de regering toelichten of de keten voldoende capaciteit heeft om toezicht op deze voorwaarden serieus uit te voeren?

112. Een afdoening door middel van een voorwaardelijke strafbeschikking zal in ieder geval de algemene voorwaarde bevatten, die inhoudt dat geen strafbare feiten mogen worden gepleegd tijdens de proeftijd (artikel 3.3.1b, eerste lid). Daarnaast kunnen diverse bijzondere voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld een meldplicht bij een bepaalde instantie of het herstellen van schade die door het strafbare feit is veroorzaakt (artikel 3.3.1b, tweede lid).

De algemene regeling over toezicht op naleving van voorwaarden geldt ook voor voorwaarden die zijn gesteld bij een voorwaardelijke straf die bij strafbeschikking is opgelegd (artikel 7.2.1, eerste lid, onderdeel a, onder 3°). Indien bij de oplegging van een voorwaardelijke straf in een strafbeschikking een bijzondere voorwaarde is gesteld, kan de officier van justitie een reclasseringsinstelling opdracht geven toezicht te houden op de naleving daarvan en de verdachte ten behoeve daarvan te begeleiden. Indien vanwege de aard van een bijzondere voorwaarde reclasseringstoezicht niet aangewezen is, kan de officier van justitie een andere instelling of persoon opdracht geven toezicht te houden (artikel 3.3.1b, derde lid). De minister – feitelijk het CJIB – kan ook ambtshalve een opdracht tot toezicht geven aan de reclassering (artikel 7.2.1, tweede lid) of aan een andere persoon of instelling (artikel 7.2.1, derde lid). Hieraan is eerder aandacht besteed in de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet (Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 63 e.v.). Daar is ook gewezen op de rol die in het kader van het toezicht kan zijn weggelegd voor ambtenaren van politie, militairen van de Koninklijke marechaussee en opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten. Op grond van artikel 1.3.10 zijn deze ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten. Zij maken bijvoorbeeld proces-verbaal op indien de veroordeelde een nieuw strafbaar feit pleegt en zich dus niet houdt aan de algemene voorwaarde. Ook is denkbaar dat de diensten in het kader van hun reguliere werkzaamheden constateren dat een locatieverbod of contactverbod niet wordt nageleefd. De diensten zullen in deze gevallen handhavend optreden en de officier van justitie en de minister informeren als onderdeel van hun reguliere taakstelling. Het CJIB is namens de minister verantwoordelijk voor een juiste en effectieve tenuitvoerlegging van het toezicht op de bijzondere voorwaarden. Als ketenregisseur heeft het CJIB de rol om het toezicht op de bijzondere voorwaarden bij de juiste partijen te beleggen. Indien het CJIB een bericht ontvangt van het overtreden van een bijzondere voorwaarde, informeert het CJIB het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie neemt een vervolgbeslissing, bijvoorbeeld om een vordering in te dienen tot tenuitvoerlegging van de gehele voorwaardelijke straf of een deel daarvan.

In veel gevallen krijgt de (jeugd)reclassering of een andere instantie expliciet de opdracht om toezicht te houden op één of meer bijzondere voorwaarden. De invulling van toezicht op de bijzondere voorwaarden varieert per voorwaarde en per instelling die hier toezicht op moet houden. Voor de reclassering wordt een beperkte toename van het aantal toezichtsoptochten verwacht, doordat feitelijk sprake zal zijn van een verschuiving: veel zaken die in de toekomst via de strafbeschikking zullen worden afgedaan, worden nu door de politierechter afgedaan met een voorwaardelijke straf. De reclassering verwacht een eventuele toename van toezichtsoptochten op te kunnen vangen, doordat de uitvoering van een toezicht in het kader van een strafbeschikking naar verwachting niet meer of een andere reclasseringsinzet zal vragen dan een toezicht dat door een rechter is opgelegd.

(113) Ten aanzien van hoge transacties en ontnemingsschikkingen vragen deze leden hoe wordt gewaarborgd dat de rechterlijke toetsing voldoende inhoudelijk is. Welke informatie krijgt de rechter?

113. De beoogde regeling introduceert voor de hoge transactie en de hoge ontnemingsschikking een verlofprocedure, waarbinnen het gerechtshof zowel de rechtmatigheid als de opportuniteit van de voorgenomen transactie onderscheidenlijk ontnemingsschikking toetst (artikelen 3.4.14, derde lid en 4.4.26, aanhef en onderdeel c, onder 2°). De inhoudelijke beoordeling richt zich in de kern op de vraag of de officier van justitie in redelijkheid tot de voorgenomen transactie onderscheidenlijk ontnemingsschikking heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Het gerechtshof dient over voldoende informatie te kunnen beschikken om te beslissen of verlof wordt verleend. Daartoe zal het openbaar ministerie de stukken die betrekking hebben op de vordering tot het verlenen van verlof aan het gerechtshof moeten overleggen. Bij voorlopige hoge transacties gaat het in ieder geval om het feitenrelaas, de verklaring van de verdachte dat hij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit alsmede zijn strafbaarheid vanwege dat feit niet betwist, het verslag van het horen van de

verdachte en de inhoud van het voorlopige transactieaanbod (artikel 3.4.11, eerste lid). Bij voorlopige hoge ontnemingsschikkingen dient het openbaar ministerie in ieder geval een beredeneerde begroting van het bedrag waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden geschat, het verslag van het horen van de betrokkene en de inhoud van de voorlopige ontnemingsschikking aan het gerechtshof over te leggen (artikel 4.4.26, aanhef en onderdeel b). In beide verloffprocedures geldt steeds dat het gerechtshof op grond van artikel 1.2.15, eerste lid, het openbaar ministerie kan bevelen om voor de beslissing relevante, aanvullende stukken te overleggen. Tegen deze achtergrond waarborgt de beoogde regeling dat het gerechtshof steeds in een zodanige informatiepositie wordt gebracht dat het in staat is te toetsen of de officier van justitie in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

(114) Hoe wordt de schijn voorkomen dat strafvervolgning kan worden afgekocht? Kan de regering bevestigen dat transparantie, legitimiteit van de buitengerechtelijke afdoening, afpakken van crimineel vermogen en publieke verantwoording bij deze afdoeningsvormen centraal blijven staan?

114. In de beoogde wettelijke regeling wordt vastgelegd dat een hoge transactie – een consensuele afdoeningsmodaliteit die strekt tot voorkoming van vervolging – kort gezegd alleen kan worden aangeboden bij criminaliteit in de sfeer van een rechtspersoon. In die regeling wordt bij dergelijke voorgenomen hoge transacties ook een rechterlijke toets geïntroduceerd. De ratio van deze rechterlijke toets is dat rechterlijke controle op (de totstandkoming van) voorgenomen hoge transacties bijdraagt aan de legitimiteit van dergelijke transacties en de transparantie van het transactieproces vergroot. Voor die legitimiteit is van betekenis dat de toetsing door het gerechtshof mede is betrokken op de opportuniteit van de voorgenomen beslissing van de officier van justitie om in het concrete geval een transactieaanbod te doen, waarmee een onafhankelijke rechter beoordeelt of het openbaar ministerie – met het voornemen om een hoge transactie aan te bieden – niet op een onevenwichtige wijze gebruikmaakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Voor het maatschappelijk draagvlak voor hoge transacties is ook van belang dat op grond van de huidige OM-Aanwijzing hoge transacties in de onderhavige regeling het uitgangspunt blijft dat zo mogelijk strafvervolgning wordt ingesteld tegen opdrachtgevers en feitelijk leidinggevers. In een bijzonder geval waarin de officier van justitie in het kader van de hoge transactie met een rechtspersoon ook een transactieaanbod doet aan een natuurlijke persoon die strafbaar betrokken is geweest bij de verboden gedraging van de desbetreffende rechtspersoon, is een voorlopig transactieaanbod aan een natuurlijk persoon te allen tijde aan rechterlijke controle onderworpen. Zo'n transactie komt niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend. Met het oog op het vergroten van de transparantie is in de regeling opgenomen dat de uitspraak van het gerechtshof op een openbare zitting wordt gedaan en dat deze beslissing wordt gepubliceerd door het gerechtshof (artikel 3.4.15).

Voor zover de vraag ook betrekking heeft op het uitvaardigen van een strafbeschikking of het aangaan van een ontnemingsschikking wordt nog het volgende opgemerkt. Een strafbeschikking is een vorm van strafvervolgning waarbij op basis van een formele schuldvaststelling aan de verdachte een straf wordt opgelegd, zodat van het afkopen van strafvervolgning geen sprake is. De totstandkoming en voldoening van een ontnemingsschikking heeft geen consequenties voor de strafzaak; het enkele gevolg daarvan is dat in de ontnemingszaak geen vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel bij de rechter kan worden ingediend.

6.1 Inleiding buitengerechtelijke afdoening

De leden van de PRO-fractie lezen dat voor strafbare feiten begaan door rechtspersonen of hun feitelijk leidinggevers er bij voorgenomen hoge transacties een rechterlijke toetsing middels een zogeheten verloffprocedure wordt voorgesteld. Bij hoge transacties boven de voorgestelde drempelverdragen heeft de officier van justitie dan eerst toestemming van de rechter nodig voordat de officier een verdachte een schikking kan aanbieden. Deze leden vinden controle door een onafhankelijke rechter van belang, onder andere om de schijn van klassenjustitie en achterkamertjes te voorkomen. Nu wordt echter in de praktijk ook het instrument van de strafbeschikking gebruikt voor het opleggen van omvangrijke vermogenssancties aan grote partijen. In het geval van de strafbeschikking is er dan geen sprake van een rechterlijke toets vooraf. Deze leden begrijpen het voordeel van een strafbeschikking boven een transactie voor de rechtspersoon in kwestie. De zaak wordt met een strafbeschikking met niet al te veel openheid afgedaan, zonder een toets van een onafhankelijke rechter vooraf.

(115) Maar wat zijn de overwegingen van het OM om in het geval van omvangrijke vermogenssancties aan grote partijen voor een strafbeschikking in plaats van een transactie te kiezen? Naar de mening van deze leden wordt hiermee de strafbeschikking, die vooral is bedoeld voor de afdoening van veelvoorkomende en lichtere criminaliteit, ongewenst ook gebruikt als grondslag voor het opleggen van dergelijke vermogenssancties.

115. In de praktijk wordt de strafbeschikking veelal ingezet in lichtere zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. In bijzondere gevallen kan het openbaar ministerie echter ook in omvangrijke strafrechtelijke onderzoeken naar bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit via een hoge strafbeschikking of een hoge transactie tot een effectieve en voortvarende strafrechtelijke afdoening komen. De huidige en de voorgestelde wettelijke regeling laten dit ook toe, met dien verstande dat alleen overtredingen en misdrijven waarop gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld in aanmerking komen voor buitengerechtelijke afdoening door middel van een strafbeschikking of transactie. Het is aan het openbaar ministerie om binnen de grenzen van de wet en het daarop gebaseerde beleid te bepalen in welke gevallen een (hoge) strafbeschikking wordt uitgevaardigd en in welke gevallen een (hoge) transactie. In het antwoord op vraag 98 is uiteengezet welke overwegingen in dat verband een rol spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen zoals of de verdachte de strafbare feiten erkent, of sprake is van recidive en of de verdachte preventieve maatregelen heeft genomen ter voorkoming van herhaling.

(116) De leden van de PRO-fractie vragen hoe vaak het per jaar voorkomt dat het OM de strafbeschikking als grondslag voor dit doel gebruikt. Is er sprake van een toename?

116. Het openbaar ministerie heeft in de periode 2023 tot en met 2025 enkele tientallen strafbeschikkingen inhoudende geldboetes van € 200.000,00 of meer opgelegd. In deze periode is een stijgende lijn in het aantal opgelegde hoge strafbeschikkingen te zien.

(117) Deelt de regering de mening dat de nieuw voorgestelde procedure voor rechterlijke toetsing niet alleen moet gaan gelden voor de schikkingen waarvoor de transactie de wettelijke grondslag vormt, maar ook voor een hoge strafbeschikking? Zo ja, hoe gaat de regering dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

117. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 98 en 99.

(118) Acht de regering het risico aanwezig dat de strafbeschikking gebruikt wordt om aan de voorafgaande rechterlijke toets te ontkomen? Zo ja, wat is daar het oordeel van de regering over? Zo nee, waarom niet?

118. Zie de antwoorden op de vragen 98 en 115. Uit de beantwoording van die vragen blijkt dat het aan het openbaar ministerie is om binnen de grenzen van wet en beleid te bepalen of in een concreet geval een (hoge) strafbeschikking wordt uitgevaardigd dan wel een (hoge) transactie. Relevante overwegingen daarbij kunnen bijvoorbeeld zijn of de verdachte de strafbare feiten erkent, of sprake is van recidive en of de verdachte rechtspersoon preventieve maatregelen heeft genomen ter voorkoming van herhaling. Op grond van deze overwegingen kan de inzet van een hoge strafbeschikking in een concreet geval de meest passende afdoeningswijze zijn. Van het gebruiken van de strafbeschikking om te ontkomen aan de rechterlijke toets is daarmee geen sprake. Wanneer wordt gekozen voor afdoening met een hoge strafbeschikking kan de zaak door het instellen van verzet of het indienen van beklag alsnog aan het oordeel van de rechter worden onderworpen.

(119) Deelt de regering de mening van de oud-voorzitter van de Toetsingscommissie Hoge Transacties dat het afdoen van grote fraudezaken via strafbeschikkingen een gevaarlijke en met de rechtsstaat strijdige ontwikkeling is? Hoe komt het dat niet de verwachte tien hoge schikkingen per jaar konden worden getoetst en in 2025 zelfs geen enkele? Heeft dat (ook) te maken met het feit dat het OM daarvoor strafbeschikkingen gebruikt? Deelt de regering de mening dat een strafbeschikking met een boete van 101 miljoen euro via een rechterlijke toets dient te verlopen? Zo ja, waarom? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat dit in de nieuwe wet wordt vastgelegd? Zo nee, waarom niet?

119. Nee, deze meningen deelt de regering niet. Uit de beantwoording van de vragen 98, 99, 115 en 118 blijkt dat het openbaar ministerie bevoegd is om binnen de grenzen van de wet en het daarop gebaseerde (en nog verder te ontwikkelen) beleid in grote fraudezaken een strafbeschikking uit te vaardigen. In die antwoorden is ook uiteengezet wat in een concreet geval de overwegingen kunnen zijn op grond waarvan de inzet van een hoge strafbeschikking passend en gerechtvaardigd kan zijn, ook als dit een boete van € 101 miljoen zou betreffen. Verder is in die antwoorden aangegeven dat en waarom vooralsnog geen aanleiding wordt gezien voor het introduceren van een rechterlijke toets voorafgaand aan het

uitvaardigen van een hoge strafbeschikking. Wanneer wordt gekozen voor afdoening met een hoge strafbeschikking kan de zaak door het instellen van verzet of het indienen van beklag alsnog aan het oordeel van de rechter worden onderworpen. Daarmee is via de mogelijkheid van verzet ook gewaarborgd dat de verdachte toegang heeft tot een openbare behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter (artikel 6 EVRM). Niet valt in te zien waarom hier sprake zou zijn van een “gevaarlijke” en “met de rechtsstaat strijdige” ontwikkeling. Dat in de praktijk slechts een beperkt aantal hoge transacties wordt aangeboden kan verschillende oorzaken hebben. Zo wordt in de Aanwijzing hoge transacties (Stcrt. 2020, 46166) opgemerkt dat de daarin gehanteerde criteria en aspecten reeds tot gevolg hebben dat een hoge transactie niet vaak aan de orde zal zijn. Daarnaast zou inderdaad ook een rol kunnen spelen dat de laatste jaren – op grond van de eerder bedoelde overwegingen – steeds vaker gebruik wordt gemaakt van het instrument van de hoge strafbeschikking.

(120) De leden van de PRO-fractie vragen hoe de regering het risico inschat dat de nieuwe procedure voor transacties met rechterlijke toetsing vooraf door het OM minder wordt gebruikt, omdat het OM met de strafbeschikking sneller en zelfstandiger kan opereren? Is de regering nog steeds van mening dat verdergaande intensivering van de strafbeschikking ten minste moet wachten op de uitkomsten van de onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC) naar de wijze waarop de strafbeschikking in de praktijk wordt ingezet? En dat daarbij ook een pas op de plaats hoort ten aanzien van een strafbeschikking in het geval van hoge boetes voor rechtspersonen? Zo ja, hoe gaat de regering dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

120. Zie de antwoorden op de vragen 98, 116 en 119. Door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en door het WODC is recent onderzoek verricht naar de wijze waarop de strafbeschikking in de praktijk wordt ingezet. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn in het voorjaar van 2026 gepubliceerd en aan de Tweede Kamer aangeboden. Op dit moment wordt gewerkt aan een inhoudelijke beleidsreactie op beide onderzoeken. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat de huidige toepassing van de strafbeschikking niet verder zal worden uitgebreid zolang de resultaten van deze onderzoeken en de beleidsreactie hierop nog niet met de Tweede Kamer zijn besproken (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 930; Kamerstukken II 2025/26, 29279, nr. 1008). Dat is in lijn met de daartoe strekkende aangenomen moties van de leden Lahlah (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 935) en El Abassi (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 946).

In de praktijk maakt het openbaar ministerie al sinds enige jaren gebruik van de mogelijkheid om bijvoorbeeld fraude- en milieuzaken af te doen met het uitvaardigen van hoge strafbeschikkingen tegen rechtspersonen (zie voor een overzicht C. van der Meulen, “De schikkingspraktijk van het OM”, *TBS&H* 2025, p. 274). Op dit moment heeft het openbaar ministerie nog geen specifiek beleid ontwikkeld ten aanzien van deze bestaande afdoeningspraktijk. Wel heeft het openbaar ministerie aangekondigd dat zal worden gewerkt aan beleidsregels waarin wordt beschreven wanneer een hoge strafbeschikking op zijn plaats is en hoe de procedure in aanvulling op de wettelijke procedureregels voor strafbeschikkingen dient te verlopen. Daarbij is van belang dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad recent een onderzoek is gestart waarin de vraag centraal staat in hoeverre het openbaar ministerie bij het afdoen van strafbare feiten met een hoge transactie de toepasselijke wettelijke voorschriften, en in het bijzonder de Aanwijzing hoge transacties (Stcrt. 2020, 46166), naar behoren nakomt. Daarbij zal onder meer aandacht worden besteed aan de verhouding tussen hoge transacties en strafbeschikkingen. De resultaten van dit onderzoek kunnen door het openbaar ministerie te zijner tijd worden betrokken bij zijn verdere beleidsvorming.

(121) De leden van de PRO-fractie zouden niet graag zien dat door buitengerechtelijke afdoening en mogelijk het intensiveren daarvan de rechten van slachtoffers in het geding komen. Hoe denkt de regering over een hoorplicht of andere mogelijkheid waarmee een slachtoffer kan tegenhouden dat een zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan? Hoe is het spreekrecht bij buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten geregeld?

121. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 105.

De leden van de CDA-fractie lezen dat na afronding van het WODC-onderzoek naar de ervaringen van procesdeelnemers met de wijze waarop de strafbeschikking wordt ingezet, het kabinet met een standpunt komt over mogelijke vervolgstappen.

(122) Nu het onderzoek is gepubliceerd vragen deze leden om het standpunt van de regering hierop en vragen zij of de regering inderdaad met vervolgstappen of een bijstelling van de regeling komt.

122. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 120.

De leden van de Groep Markuszower constateren dat de mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening verder worden uitgebreid. Deze leden krijgen de indruk dat steeds meer strafzaken buiten de rechter om worden afgedaan. Naar hun oordeel ontleent het strafrecht zijn gezag juist aan een openbare behandeling door een onafhankelijke rechter.

(123) Zij vragen daarom of hier niet opnieuw wordt gekozen voor een oplossing die vooral handig is voor een overbelaste strafrechtketen, maar die weinig doet voor het vertrouwen van burgers in het strafrecht. Hoeveel strafzaken zullen door dit wetsvoorstel naar verwachting niet meer door een rechter worden behandeld? Kan de regering aangeven hoeveel extra zaken via een strafbeschikking, voorwaardelijke strafbeschikking, transactie of andere buitengerechtelijke afdoeningsvorm zullen worden afgehandeld? Waarom acht de regering deze ontwikkeling wenselijk? In hoeverre houdt deze ontwikkeling verband met de druk op politie, OM en rechtspraak?

123. Op basis van het in 2024 verrichte onderzoek naar de verwachte structurele uitvoeringsconsequenties van de introductie van de voorwaardelijke OM-strafbeschikking wordt een toename van circa 4.100 tot 5.100 strafbeschikkingen per jaar voorzien, voortvloeiend uit een volumeverschuiving vanuit (voorwaardelijke) septs en van voorwaardelijke veroordelingen door de rechter naar (deels) voorwaardelijke OM-strafbeschikkingen. Naar verwachting zal 43% tot 62% van het totaal aantal strafbeschikkingen (deels) voorwaardelijk zijn. Deze ontwikkeling in de regeling van de buitengerechtelijke afdoening is wenselijk, omdat het openbaar ministerie hierdoor – binnen dezelfde wettelijke begrenzings (bij overtredingen en bij misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar) – een breder palet aan afdoeningsmogelijkheden krijgt en daarmee meer maatwerk kan faciliteren. Bovendien kan hierdoor de beschikbare afdoenings- en zittingscapaciteit beter worden verdeeld. Dat laatste is ook van belang met het oog op het verminderen van de druk op de strafrechtketen. Voor het openbaar ministerie wordt, mede door meer hoorgesprekken en een bredere inzet van bijzondere voorwaarden, een werklastverzwaring verwacht naar aanleiding van de werkzaamheden ten aanzien van de strafbeschikking. Hier staat tegenover dat minder dagvaardingen (in het nieuwe wetboek: procesinleidingen) nodig zullen zijn doordat meer OMSB-waardige zaken buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan. Het netto-effect op de werklast is echter niet te kwantificeren voor het openbaar ministerie. Ook verwacht het openbaar ministerie in meer zaken bijzondere voorwaarden op te leggen. Het totale aantal is niet op voorhand cijfermatig te bepalen. Voor de politie ligt een werklasttoename in de rede, met name in de handhaving en signalering van mogelijke overtredingen van opgelegde voorwaarden. Ook dit effect is niet te kwantificeren. Verder is de inschatting dat het aantal zaken dat met een transactie wordt afgedaan zal afnemen, doordat de reikwijdte van de transactie wordt beperkt tot twee groepen van gevallen (zie het antwoord op vraag 93). Voor de Rechtspraak wordt een afname in eerste aanleg verwacht van circa 880 tot 1.700 zaken per jaar door verschuiving naar (deels) voorwaardelijke OM-strafbeschikkingen. Tegelijkertijd kan de omzettingfase bij overtreding van voorwaarden of bij mislukte executie in een deel van de zaken leiden tot een zwaardere rechterlijke behandeling dan de huidige tenuitvoerlegging voorwaardelijke strafzittingen. De totale werklasteffecten voor het openbaar ministerie, de Rechtspraak en de politie zijn op voorhand niet eenduidig te ramen.

De leden van de Groep Markuszower lezen dat met dit wetsvoorstel de mogelijkheden voor de voorwaardelijke strafbeschikking worden verruimd.

(124) Deze leden vragen waar de grenzen van deze bevoegdheid precies liggen en of voldoende is gewaarborgd dat zwaardere zaken uiteindelijk nog steeds aan de rechter worden voorgelegd. Kan de regering aangeven voor welke strafbare feiten een voorwaardelijke strafbeschikking straks kan worden ingezet? Welke grenzen stelt de regering hierbij en waarom zijn die grenzen volgens de regering voldoende? Hoe verhoudt de verdere uitbreiding van buitengerechtelijke afdoening zich tot het uitgangspunt dat strafoplegging in beginsel door een onafhankelijke rechter plaatsvindt?

124. Voor de uitvaardiging van een strafbeschikking waarin een voorwaardelijke straf wordt opgelegd gelden dezelfde wettelijke begrenzings die nu ook al gelden voor een “onvoorwaardelijke” strafbeschikking. Alleen overtredingen en misdrijven waarop gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld komen in aanmerking voor buitengerechtelijke afdoening door middel van een (al dan niet voorwaardelijke) strafbeschikking. Binnen dit wettelijke kader is het aan het openbaar ministerie om beleid te ontwikkelen ten aanzien van het type feiten dat met een voorwaardelijke strafbeschikking zal worden afgedaan (zie nader het antwoord op vraag 110). In de huidige praktijk wordt de strafbeschikking

veelal toegepast in zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. De inzet om deze veelheid aan lichtere zaken door de officier van justitie te laten afdoen, past bij de breed gedeelde wens om de schaarse rechterlijke capaciteit te besteden aan zwaardere misdrijven waarbij bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. De introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking kan hieraan bijdragen. Een nadere wettelijke begrenzing van de gevallen waarin een voorwaardelijke strafbeschikking kan worden uitgevaardigd wordt niet wenselijk geacht, nu dat de mogelijkheden voor het openbaar ministerie om maatwerk toe te passen nodeloos zou beperken. Daarmee zouden ook de doelstellingen van de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking, te weten het verder bevorderen van een evenwichtige inzet van rechterlijke capaciteit en het terugdringen van doorlooptijden, in mindere mate kunnen worden bereikt. De voorgestelde regeling voorziet bovendien in zodanige waarborgen voor de verdachte en het slachtoffer dat een (beperkte) toename van het aantal gevallen dat met een strafbeschikking wordt afgedaan ook vanuit dat perspectief gerechtvaardigd wordt geacht (zie de antwoorden op de vragen 102, 104, 105, 106 en 123). Tot slot kan worden opgemerkt dat het uitgangspunt dat straffen alleen door de rechter kunnen worden opgelegd is losgelaten met de invoering van de Wet OM-afdoening in 2008. Sindsdien heeft het openbaar ministerie de bevoegdheid om bij overtredingen en relatief lichtere misdrijven zelfstandig straffen en maatregelen op te leggen in een strafbeschikking. Gelet op de beperkte rechterlijke capaciteit en de lange doorlooptijden in de strafrechtketen is de strafbeschikking een onmisbaar instrument in de strafrechtspraktijk, waarmee ook de relatief lichtere strafbare feiten op een efficiënte en effectieve wijze kunnen worden aangepakt. Uit het voorgaande blijkt dat de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking hier naadloos op aansluit.

6.2 Strafbeschikking en omzettingsprocedure

6.2.1 Hoofdpijnen (voorwaardelijke) strafbeschikking en omzettingsprocedure

(125) De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering om nader in te gaan op de gevolgen van de voorgestelde regeling in de praktijk. Gaat dit bijvoorbeeld leiden tot een verlichting bij de rechtspraak of heeft de regeling daar weinig effect op?

125. Met de introductie van de mogelijkheid van de oplegging van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking wordt bewerkstelligd dat de officier van justitie in lichtere zaken waarin een voorwaardelijke straf is geïndiceerd – die in de huidige praktijk voor de rechter moeten worden gebracht – zelf een strafbeschikking kan uitvaardigen. Dit bevordert een evenwichtige zaakverdeling tussen het openbaar ministerie en de rechter, en daarmee tussen de buitengerechtelijke en de gerechtelijke afdoening. Hiermee wordt gefaciliteerd dat de beperkte rechterlijke capaciteit kan worden besteed aan zwaardere zaken waarin bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. Een en ander kan bijdragen aan het terugdringen van de doorlooptijden. Onderzoek naar de structurele uitvoeringsconsequenties van de regeling van buitengerechtelijke afdoening in het nieuwe wetboek wijst uit dat naar verwachting sprake zal zijn van een toename van het aantal zaken dat met een strafbeschikking wordt afgedaan. Voor een inschatting van het aantal zaken dat als gevolg hiervan niet meer door de rechter zal worden behandeld, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 123.

De leden van de CDA-fractie willen benadrukken dat bepaalde 'lichte' vormen van criminaliteit een grote impact kunnen hebben op slachtoffers.

(126) Hoe gaat de regering borgen dat slachtoffers niet buitenspel worden gezet door de inzet van de OM-strafbeschikking? In hoeverre kunnen slachtoffers worden gehoord bij deze situaties?

126. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 105.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het OM in 2025 heeft aangegeven de koers bij te stellen wat betreft de inzet van de OM-strafbeschikking, namelijk dat het minder gaat dagvaarden en meer van de strafbeschikking gebruik gaat maken ten aanzien van vermogensdelicten.

(127) Is deze beleidswijziging nog steeds van toepassing of heeft het OM een andere koers ingeslagen? Wat zijn op dit moment de beleidskaders van het OM wanneer het gaat om een verdachte die regelmatig recidiveert?

127. In februari 2025 kondigde het openbaar ministerie aan dat het vaker strafbeschikkingen gaat uitvaardigen voor alle strafbare feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Als startpunt van dit traject werd de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003) in het leven geroepen. Uitgangspunt van deze instructie is het uitvaardigen van een

strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten gepleegd door meerderjarigen, zoals winkeldiefstal en heling. Door vaker een strafbeschikking uit te vaardigen kan volgens het openbaar ministerie de strafrechter worden ontlast en de rechterlijke capaciteit worden benut voor de zwaardere strafzaken waarover de strafrechter een oordeel dient uit te spreken. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 120 zal het openbaar ministerie de huidige toepassing van de strafbeschikking niet verder uitbreiden zolang de resultaten van de recent gepubliceerde onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het WODC en de beleidsreactie hierop nog niet met de Tweede Kamer zijn besproken. Aan deze beleidsreactie op beide rapporten wordt op dit moment gewerkt. Dat betekent dat de bedoelde tijdelijke instructie op dit moment nog steeds van toepassing is. Meervoudige recidive is volgens de bijlage bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) een contra-indicatie voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. Dat wil zeggen dat bij meervoudige recidive (vanaf de tweede keer recidiveren) binnen vijf jaar ter zake van een misdrijf in beginsel geen strafbeschikking wordt uitgevaardigd. In de bedoelde tijdelijke instructie is deze contra-indicatie opgeschort. Zolang deze instructie van kracht is, is meervoudige recidive daarom geen contra-indicatie meer bij de afdoening van de in die instructie aangewezen veelvoorkomende vermogensdelicten. Dat neemt niet weg dat de officier van justitie bevoegd blijft om in individuele zaken toch over te gaan tot het uitbrengen van een dagvaarding en bij de rechter een vrijheidsstraf te eisen.

6.2.2 Adviezen

De leden van de CDA-fractie lezen dat voorgesteld wordt om verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen bij strafbeschikking mogelijk te maken.

(128) Deze leden vragen of de regering in het licht van deze regeling kan reageren op de uitwerking van de aangenomen motie-Tijs van den Brink c.s., waarbij de regering is verzocht te waarborgen dat bij de ontneming van crimineel verdiend vermogen geen aftrek van kosten die samenhangen met strafbare feiten, mogelijk te maken (Kamerstuk 24077, nr. 562). In hoeverre is deze motie inmiddels uitgevoerd?

128. Ter uitvoering van deze motie-Tijs van den Brink c.s. wordt momenteel onderzocht in welke gevallen kosten in mindering worden gebracht op het wederrechtelijk verkregen voordeel en of het mogelijk is om hier wijziging in aan te brengen. Er wordt naar gestreefd de Kamer eind 2026 te informeren over de bevindingen.

6.3 Verhouding tussen buitengerechtelijke afdoeningen en procesafspraken

De leden van de CDA-fractie lezen dat het OM in samenspraak met Slachtofferhulp Nederland de positie van het slachtoffer ten aanzien van de strafbeschikking in de praktijk gaat versterken en de informatieverstrekking aan verdachten wordt geoptimaliseerd.

(129) Kan de regering een overzicht geven van de genomen maatregelen om dit inderdaad te bewerkstelligen?

129. Het openbaar ministerie voert, door aanpassing van de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (Stcrt. 2024, 4318), uiterlijk in het vierde kwartaal van 2026 een aantal concrete verbeteringen voor slachtoffers door bij afdoening van een zaak met een OM-strafbeschikking. In de genoemde aanwijzing wordt vastgelegd dat als slachtoffers hebben aangegeven van hun spreekrecht gebruik te willen maken, dit als contra-indicatie voor afdoening met een OM-strafbeschikking geldt voor *alle* spreekrechtwaardige feiten. Nu geldt deze contra-indicatie enkel voor *ernstige* spreekrechtwaardige feiten. Ook worden slachtoffers beter gefaciliteerd om hun schade te verhalen in het kader van de OM-strafbeschikking en komt er een handreiking voor officieren van justitie over de beoordeling van schadevergoedingsverzoeken (Kamerstukken II 2025/26, 33552, nr. 153). Per 1 juli verlengt het openbaar ministerie in dat kader ook de termijn voor het terugsturen van het wensenformulier van 14 naar 21 dagen.

7. Aanpassing deskundigenregeling

De leden van de VVD-fractie lezen dat de deskundigenregeling wordt aangepast, onder meer omdat het in de eerste vaststellingswet gekozen uitgangspunt dat de officier van justitie alleen deskundigen kan benoemen die in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (hierna: NRGD) zijn geregistreerd, bij DNA-onderzoek grote gevolgen kan hebben in de uitvoeringspraktijk. Deze leden vinden het van belang dat deskundigenonderzoek betrouwbaar is, maar ook dat strafzaken niet onnodig vertragen door een te starre regeling.

(130) Kan de regering toelichten welke grote gevolgen in de uitvoeringspraktijk politie en OM precies hebben gesignaleerd bij DNA-onderzoek?

130. In de eerste vaststellingswet is een uniforme regeling opgenomen voor deskundigenonderzoek. Op grond van deze regeling kan de officier van justitie voor het verrichten van een deskundigenonderzoek alleen een in het NRGD geregistreerde deskundige benoemen. Niet in het NRGD geregistreerde deskundigen kunnen enkel worden benoemd door de rechter-commissaris. Daarnaast geldt dat de verdachte vooraf in kennis moet worden gesteld van de onderzoeksopdracht en in de gelegenheid moet worden gesteld om te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te passen.

Het toepassen van deze uniforme regeling op alle soorten deskundigenonderzoek zou tot gevolg hebben dat de regeling voor DNA-onderzoek wijzigt ten opzichte van de huidige regeling. Op grond van de regeling in het huidige wetboek kan de officier van justitie voor DNA-onderzoek namelijk ook niet in het NRGD geregistreerde deskundigen benoemen (huidige artikelen 151a, tweede lid, 151b, eerste lid, 151d, eerste lid, 151da, eerste lid) en hoeft de verdachte niet vooraf in kennis te worden gesteld van de benoeming, maar pas wanneer de uitslag daarvan bekend is (huidige artikelen 151a, vijfde lid, en 195a, vierde lid). Deze regeling werkt in de praktijk goed. De benoeming van een deskundige kan relatief snel verlopen en de uitslag van het onderzoek is snel beschikbaar. Dat is belangrijk omdat DNA-onderzoek vaak in een vroeg stadium van een opsporingsonderzoek wordt verricht en de uitkomst van deze onderzoeken richtinggevend kan zijn voor het vervolg van het onderzoek. Er is dan veel belang bij snelle beschikbaarheid van de onderzoeksresultaten.

De politie en het openbaar ministerie hebben er dan ook op gewezen dat het toepassen van de uniforme deskundigenregeling op DNA-onderzoek grote en onwenselijke gevolgen kan hebben voor de uitvoeringspraktijk, terwijl er geen noodzaak is om de huidige wettelijke regeling, die in de praktijk goed loopt, niet in stand te laten. Als de algemene deskundigenregeling op DNA-onderzoek wordt toegepast moet de rechter-commissaris in veel meer gevallen bij de benoeming worden betrokken en moet de verdachte in een eerder stadium over de onderzoeksopdracht worden geïnformeerd en de gelegenheid worden geboden om te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te passen. Dit zal leiden tot vertraging en een toename van administratieve lasten. Dat de gevolgen hiervan groot zijn, heeft te maken met het hoge aantal DNA-onderzoeken dat jaarlijks wordt verricht. DNA-onderzoek is op dit moment het meest voorkomende deskundigenonderzoek in strafzaken. In het jaar 2025 ging het om ongeveer 50.000 onderzoeken.

Dit heeft aanleiding gegeven om in dit wetsvoorstel de huidige regeling voor klassiek DNA-onderzoek, die in de praktijk goed werkt, te handhaven. Voor dit type onderzoek is, conform de huidige wettelijke regeling, voorzien in de mogelijkheid voor de officier van justitie om ook niet in het NRGD opgenomen deskundigen te benoemen. De uitzondering op het vereiste van een benoeming van niet-geregistreerde deskundigen door de rechter-commissaris heeft tot gevolg dat de deskundige sneller kan worden benoemd, waardoor de onderzoeksresultaten eerder beschikbaar zijn voor zowel de officier van justitie als de verdachte. Dit onderdeel van de eerste aanvullingswet zal daarmee ten opzichte van de regeling in de eerste vaststellingswet leiden tot een werklasterbesparing.

(131) Hoe wordt de kwaliteit geborgd wanneer deskundigen worden benoemd die niet in het NRGD zijn geregistreerd?

131. Het klassiek DNA-onderzoek betreft grotendeels onderzoek dat aan de hand van vastgestelde protocollen, deels geautomatiseerd plaatsvindt. Het onderzoek vergt in veel gevallen beperkte opinie en interpretatie van de deskundige die het uitvoert. Individuele toetsing van de deskundigheid van de deskundigen die dit onderzoek uitvoeren is daardoor niet nodig. Opname van deze deskundigen in het NRGD zou dan ook weinig toegevoegde waarde hebben. Bovendien is dit, juist omdat deze deskundigen opinie en interpretatie verrichten op grond van vastgestelde protocollen en weinig eigen beoordelingsruimte hebben, niet altijd mogelijk. Kwaliteitsborging is bij dit type onderzoek gelegen in gedetailleerde protocollen, accreditatie en het gebruik van de juiste software.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de Raad voor de rechtspraak heeft geadviseerd om de kwaliteitseisen voor technisch onderzoek te verankeren in de wet en niet alleen in een AMvB. (132) Waarom is hier vooralsnog niet voor gekozen?

132. De Raad voor de rechtspraak heeft geadviseerd de kwaliteitseisen voor de onderzoeken die in artikel 1.7.5, eerste lid, van de deskundigenregeling zijn uitgezonderd in een wettelijke regeling te verankeren. Het gaat daarbij om 1) onderzoek dat wordt verricht door een opsporingsambtenaar, 2) onderzoek dat bestaat uit het verzamelen en veiligstellen van sporen en het voorbereidend onderzoek dat aan die sporen wordt verricht, en dat wordt verricht door een extern persoon die aan een opsporingsinstantie bijstand verleent, en 3) technisch onderzoek.

Aan deze typen onderzoek en aan degenen die deze onderzoeken verrichten moeten andere eisen worden gesteld dan aan deskundigenonderzoek en de deskundigen die dat verrichten. Daarom zijn de artikelen die betrekking hebben op deskundigenonderzoek daarop niet van toepassing. Dat betekent echter niet dat er voor deze onderzoeken geen kwaliteitswaarborgen gelden. Deze eisen volgen onder meer uit de toepasselijke normen van de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO-normen) en, als het onderzoek betreft dat door opsporingsambtenaren wordt verricht, de Politiewet 2012 en aanvullende regelingen waarin is neergelegd dat politieambtenaren voldoende moeten zijn toegerust om hun werk goed uit te voeren.

De organisaties waarvoor opsporingsambtenaren werkzaam zijn, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van al het personeel en alle werkzaamheden die medewerkers verrichten. Zij zorgen ervoor dat ze voldoende zijn uitgerust om specialistische onderzoeken uit te voeren en dat medewerkers gekwalificeerd zijn om de opgedragen werkzaamheden te verrichten. Ook de officier van justitie, onder wiens gezag opsporingsonderzoeken plaatsvinden, ziet toe op de kwaliteit daarvan. De politie en het openbaar ministerie zijn er ook voor verantwoordelijk dat zij gekwalificeerde personen inschakelen als dat nodig is voor het verlenen van bijstand in de fase van het verzamelen en veiligstellen van sporen en van het voorbereidend onderzoek aan sporen.

Technisch onderzoek wordt verricht door een onderzoeker die werkzaam is voor een geaccrediteerd laboratorium. Voor dat onderzoek, dat geen opinie en interpretatie door een onderzoeker vergt of waarbij de opinie en interpretatie in hoge mate zijn geprotocolleerd, is het van belang dat de werkprocessen op orde zijn. Dit is afdoende gewaarborgd als het laboratorium is geaccrediteerd. Daarom zal deze eis bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld (artikel 1.7.5, tweede lid). Onder de accreditatie valt ook dat medewerkers gekwalificeerd zijn om het onderzoek te verrichten.

Het is belangrijk dat alle voor gebruik in de strafzaak relevante onderzoeken - ongeacht of het deskundigenonderzoek is - op een transparante wijze worden uitgevoerd, dat de resultaten betrouwbaar en toetsbaar zijn en dat de rechten van de verdachte, waaronder het recht om de resultaten van het onderzoek ter discussie te kunnen stellen, worden gewaarborgd. Daarvoor is goede verslaglegging van het onderzoek belangrijk. Daarom zullen bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld aan de verslaglegging van het specialistisch onderzoek dat door de opsporingsambtenaren wordt verricht en van het technisch onderzoek. Het is gelet op de inhoud van deze bepalingen passend om deze eisen bij algemene maatregel van bestuur te stellen.

Voor specialistisch onderzoek dat door de opsporingsambtenaren wordt verricht en voor technisch onderzoek geldt - evenals voor deskundigenonderzoek - dat een verdachte tegenonderzoek moet kunnen laten verrichten. Het tegenonderzoek kan een deskundigenonderzoek of een technisch onderzoek betreffen. De mogelijkheid om een verzoek tot tegenonderzoek te doen is ook voor deze onderzoeken wettelijk vastgelegd (artikelen 1.7.5, vierde lid, 2.4.3, eerste lid, en 2.10.54, eerste lid).

8. Regeling van strafvordering op zee en in de lucht

8.1 Modernisering van de bijzondere bepalingen met betrekking tot strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht (Boek 6, Hoofdstuk 3)

De leden van de VVD-fractie steunen de modernisering van de bepalingen met betrekking tot strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht. Deze leden stellen nog een aantal vragen om de gevolgen van de nieuwe regeling voor commandanten, kapiteins, schippers, gezagvoerders en anderen helder te krijgen. Het is voor hen belangrijk om tijdig en juist te worden geïnformeerd over de nieuwe regeling.

(133) Kan de regering concreet aangeven welke stappen worden gezet om de beroepsorganisaties te informeren? Hoe wordt geborgd dat de richtlijnen en handboeken van de betrokken beroepsorganisaties tijdig worden bijgewerkt? Is het nog nodig om nadere richtlijnen en handreikingen op te stellen voor bijvoorbeeld de kapiteins en de luchtvaart?

133. Kapiteins en gezagvoerders van luchtvaartuigen zijn veelal in dienst van private (commerciële) organisaties en verschillen aldus van andere actoren met strafvorderlijke bevoegdheden die deel uitmaken van de strafrechtketen. Private organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid voor passende en tijdige opleiding. Ondanks deze eigen verantwoordelijkheid, is het uiteraard van belang dat deze doelgroep en de beroepsorganisaties actief worden geïnformeerd. In aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt, in samenspraak met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bekeken wat ervoor nodig is om te zorgen dat de actoren die worden geraakt door de regeling van strafvordering op zee en in de lucht tijdig worden geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen, zodat deze kunnen worden geïntegreerd in de al bestaande handboeken en opleidingen. Er zal bijvoorbeeld contact worden opgenomen met de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVVK) en met de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) over de beste wijze van communicatie van de aanpassingen in de wetgeving.

(134) De leden van de VVD-fractie vragen wat op grond van de nieuwe regeling de consequenties zijn voor een gezagvoerder als er in een bepaald geval niet volledig kan worden voldaan aan de verplichting tot het maken van geluids- en beeldopnamen bij de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden? Wat betekent deze verplichting in de praktijk?

134. Artikel 6.3.10 bevat de voorwaarden waaronder bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig kan plaatsvinden. Het vijfde lid van dat artikel schrijft voor dat zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen worden gemaakt van wat door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig is verricht of bevonden. Met de zinsnede “zo veel mogelijk” wordt tot uitdrukking gebracht dat het maken van geluids- en beeldopnamen een inspanningsverplichting betreft. Dat betekent dat audiovisuele registratie het uitgangspunt is, maar de praktijk kan omstandigheden kennen waarin volledige of gedeeltelijke vastlegging niet verantwoord of niet haalbaar is. In de praktijk betekent dit dat mag worden afgezien van (volledige) audiovisuele opnamen wanneer de situatie daartoe noopt. Te denken valt aan veiligheidsrisico's aan boord, bijvoorbeeld wanneer het maken van opnamen naar redelijke inschatting een escalerend effect kan hebben, of aan technische beperkingen die het maken van opnamen verhinderen.

Onverminderd het voorgaande geldt op grond van artikel 6.3.20 voor de commandant, kapitein of gezagvoerder van een luchtvaartuig steeds de verplichting om verslag op te maken van hetgeen is verricht of bevonden. Ook wanneer audiovisuele opnamen ontbreken, wordt daarmee geborgd dat de bevoegde autoriteiten en de verdediging achteraf inzicht krijgen in de gang van zaken aan boord.

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor het scheepsregister de Algemene verordening gegevensbescherming en de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming gelden. (135) Welk gegevensregime geldt voor de opnames en meldingen die aan boord worden gemaakt van luchtvaartuigen? Wie is verwerkingsverantwoordelijke voor deze gegevens? Deze leden vragen voorts op welke wijze de doorgifte van deze gegevens aan het OM of aan buitenlandse autoriteiten wordt beveiligd.

135. Vooropgesteld moet worden dat op de gezagvoerder van een luchtvaartuig geen vergelijkbare plicht rust tot het bijhouden van een register. Artikel 6.3.22 legt deze plicht enkel op aan de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip. Wel kunnen aan boord (aanvullend op de passagiersgegevens) persoonsgegevens worden vastgelegd in het kader van strafvorderlijke bevoegdheidsuitoefening door de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig. Dan geldt (eveneens) het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG). Voor zover strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt, vereist artikel 10 AVG een specifieke wettelijke grondslag en passende waarborgen. Die grondslag wordt gegeven in Boek 6, Titel 3.3 van het nieuwe wetboek. De gezagvoerder van een luchtvaartuig is op grond van die titel belast met de toepassing van het strafrecht (in de zin van artikel 33, eerste lid, onderdeel a, van de UAVG). In de praktijk is de luchtvaartmaatschappij de verwerkingsverantwoordelijke, die onder meer de middelen van de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Dit sluit aan bij de normale verantwoordelijkheidstoedeling binnen de burgerluchtvaart.

Bij overdracht van de (strafrechtelijke) persoonsgegevens die zijn vastgelegd in het kader van strafvorderlijke bevoegdheidsuitoefening aan de bevoegde autoriteiten in Nederland geldt het volgende. Zodra de desbetreffende gegevens (op grond van artikel 6.3.20) worden verstrekt aan de politie of het openbaar ministerie, verwerken deze instanties de ontvangen gegevens onder de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). In de genoemde wetten is de richtlijn 2016/680 geïmplementeerd (Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad). Voor het moment van de overdracht zelf blijft de AVG van toepassing op de verwerkingsverantwoordelijke, inclusief de plicht tot passende beveiliging (artikel 32 AVG). Wanneer de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig landt in een andere lidstaat van de Europese Unie, blijven eveneens de waarborgen op grond van de AVG leidend voor het moment van verstrekking van de (strafrechtelijke) persoonsgegevens aan de in die lidstaat bevoegde autoriteiten. De ontvangende autoriteit verwerkt de gegevens vervolgens onder het nationale recht dat de richtlijn 2016/680 implementeert.

Wanneer landing plaatsvindt in een derde staat en (strafrechtelijke) persoonsgegevens die zijn vastgelegd in het kader van strafvorderlijke bevoegdheidsuitoefening aan de betreffende staat worden overgedragen, geldt hoofdstuk V van de AVG (Doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties). Persoonsgegevens kunnen in dergelijk geval worden doorgegeven indien er een adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie is, er is voorzien in passende waarborgen (zoals standaardcontractbepalingen), of, bij gebreke daarvan, indien aan een van de voorwaarden in artikel 49 AVG wordt voldaan. In het geval van de luchtvaart zijn met name het zwaarwegend algemeen belang (artikel 49, eerste lid, onderdeel d) en de vitale belangen van betrokkenen (artikel 49, eerste lid, onderdeel f) relevant. Denk bijvoorbeeld aan acute veiligheidsdreiging. De verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht, zoals uit het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 1964, 115), kunnen de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een dergelijke doorgifte nader onderbouwen. Artikel 9 van dat verdrag schrijft bijvoorbeeld voor dat de gezagvoerder van een luchtvaartuig de bewijzen en inlichtingen dient te verschaffen waarover hij op rechtmatige wijze de beschikking heeft gekregen, wanneer een persoon wordt overgedragen aan de bevoegde autoriteiten van de landingsstaat.

9. Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop

Ten aanzien van de voorwaarden in het kader van de aanpassing regeling van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop hebben de rapporteurs de volgende vragen.

(136) Klopt het dat de vrijheidsbeperkende maatregel uit de Wet dieren per abuis niet is betrokken bij deze wijziging?

136. Met de eerste aanvullingswet worden diverse regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan gewijzigd, met het oog op de herstructurering en uniformering ervan. Hiermee wordt in overeenstemming met de artikelen 7.2.1 en 7.7.5 bedoeld op (toezicht op de naleving van) voorwaarden in brede zin, dus de (bijzondere) voorwaarden of vrijheidsbeperkende maatregelen die kunnen worden gesteld of van rechtswege gelden in de verschillende fasen van het strafproces. De voorgestelde wijzigingen zijn bewust beperkt tot (het toezicht op de naleving van) voorwaarden die vallen onder het bereik van de artikelen 7.2.1 en 7.7.5 en die daarmee binnen het bereik van het nieuwe Wetboek van Strafvordering vallen. De in artikel 8.11a van de Wet dieren geregelde strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel (ook wel het houdverbod genoemd) valt onder de reikwijdte van artikel 7.2.1, eerste lid, onderdeel b. De formulering van de in artikel 8.11a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet dieren ('geen of minder dieren, dan wel bepaalde diersoorten niet, te houden') bedoelde maatregel komt overeen met de formulering van de gedragsaanwijzing door de officier van justitie in het voorgestelde artikel 6.5.1, tweede lid, onderdeel e. De formulering van artikel 8.11a, tweede lid, onderdeel b ('zich niet op te houden in een bepaald gebied'), is evenwel abusievelijk niet gelijkgetrokken met die in de artikelen 6.5.1, tweede lid, onderdeel b, 7.3.9, tweede lid, onderdeel b, en 7.6.14, tweede lid, onderdeel b, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, de artikelen 14c, tweede lid, onderdeel b, 38, tweede lid, onderdeel b, 38p, derde lid, onderdeel b, 38v, tweede lid, onderdeel b, en 77z,

tweede lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 13, tweede lid, onderdeel b, van de Gratiwet ('een verbod zich te bevinden in een bepaald gebied'). Dit wordt bij de nota van wijziging bij deze eerste aanvullingswet hersteld.

Het toezicht op de naleving van de opgelegde maatregel is nu niet expliciet geregeld in artikel 8.11a van de Wet dieren. In de memorie van toelichting bij de Wet aanpak dierenmishandeling en dierenverwaarlozing is opgemerkt dat bij de handhaving van de naleving van de opgelegde maatregel de politie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Landelijke inspectiedienst dierenwelzijn een belangrijke rol spelen. Het openbaar ministerie zal bij het vorderen van het houdverbod aan de rechter verzoeken om bij de oplegging te bepalen welke instantie er toezicht dient te houden op het naleven van het houdverbod (Kamerstukken II 2020/21, 35892, nr. 3, p. 11). Bij nader inzien zou in artikel 8.11a van de Wet dieren, net als met de eerste aanvullingswet is voorzien bij de verschillende voorwaardelijke modaliteiten en bijvoorbeeld de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast (artikel 6.5.1) en de maatregel als bedoeld in artikel 38z van het Wetboek van Strafrecht, geëxpliciteerd moeten worden dat de rechter een toezichtopdracht kan geven aan een reclasseringsinstelling of aan een andere instelling of persoon. Ook in dit geval wordt van belang geacht om bij het stellen van de gedragsaanwijzing en het geven van een toezichtopdracht de verdachte op de van rechtswege geldende voorwaarden te wijzen dat moet worden meegewerkt aan het toezicht en de identiteitsvaststelling. Dit wordt geregeld door met de nota van wijziging bij de eerste aanvullingswet een zevende lid van deze strekking toe te voegen aan artikel 8.11a van de Wet dieren.

(137) Welke bewijsmaatstaf geldt in het kader van een overtreding van de algemene voorwaarde? Volstaat een 'redelijke verdenking' of geldt een hogere bewijsmaatstaf, vergelijkbaar met 'ernstige bezwaren' in het kader van de voorlopige hechtenis?

137. Voor het vaststellen van een ernstig vermoeden dat de algemene voorwaarde is geschonden, dient een ernstige verdenking te bestaan van het begaan van een (nieuw) strafbaar feit. De mate van verdenking die voldoende is om iemand als verdachte aan te merken is in dit verband niet genoeg. Het moet gaan om een ernstige verdenking, vergelijkbaar met de ernstige bezwaren die de toepassing van voorlopige hechtenis rechtvaardigen. De reden hiervoor is dat de aanwezigheid van een ernstig vermoeden dat de algemene voorwaarde is geschonden, vergaande gevolgen kan hebben voor de betrokkene, in die zin dat zijn vrijheid kan worden benomen, zonder dat hiervoor een vaststelling van schuld door een rechter is vereist.

(138) Waarom is de voorgestelde regeling niet aangegrepen om de uitgebreide jurisprudentiële regulering van de open gedragsvoorwaarde van een vergelijkbare codificatie te voorzien?

138. In de opsommingen van mogelijke bijzondere voorwaarden bij verschillende modaliteiten is in veel gevallen ook de mogelijkheid opgenomen "andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende" te stellen. In het geval van de schorsing van de voorlopige hechtenis dient het te gaan om "andere voorwaarden die verband houden met de gronden waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen". Deze "open categorie" biedt een belangrijk vangnet; het geeft de mogelijkheid om heel precies de bijzondere voorwaarden af te stemmen op de persoon van de verdachte of veroordeelde en zijn specifieke omstandigheden. Het is niet wenselijk – en ook feitelijk onmogelijk – om in een limitatieve lijst alle mogelijke zeer specifieke bijzondere voorwaarden op te nemen. Het is aan de rechter of de officier van justitie om in het concrete geval te toetsen of de bijzondere voorwaarde noodzakelijk en proportioneel is en of niet kan worden volstaan met een minder vergaande bijzondere voorwaarde en om dit in voorkomende gevallen te motiveren in zijn beslissing. In die afweging is een belangrijk punt van aandacht de eventuele inbreuk die de voorwaarde maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht en de rechtvaardiging daarvoor. De relevante wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzingen, die steeds in acht dienen te worden genomen, zijn in de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet uitgebreid uiteengezet (Kamerstukken 2025/26, 36913, nr. 3, p. 103-104). Codificatie van die jurisprudentie in de wettelijke regeling van de bijzondere voorwaarden wordt niet van meerwaarde geacht, nu het de overzichtelijkheid van de regeling niet ten goede zou komen, de jurisprudentie afdoende duidelijkheid biedt en toepassing van de desbetreffende jurisprudentie in de praktijk niet tot problemen leidt.

(139) Erkent de regering dat er nog andere in de praktijk veelvoorkomende voorwaarden zijn, naast de twee die met de voorgestelde regeling worden geïntroduceerd, althans expliciet worden gemaakt? Zo ja, waarom is ervoor gekozen deze niet expliciet in de wettelijke opsomming te betrekken?

139. Met de voorgestelde herstructurering van de voorwaarden is niet beoogd ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het stellen van (bijzondere) voorwaarden. Desalniettemin is naar aanleiding van de gehouden expertmeetings ten opzichte van het huidige recht één bijzondere voorwaarde, die met gebruikmaking van de eerdergenoemde open categorie “andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende” onder het huidige recht reeds bij meerdere voorwaardelijke modaliteiten wordt gesteld, geëxpliciteerd in de wet. Het betreft het zich inspannen voor het vinden en behouden van dagbesteding. Eerder is, zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet (Kamerstukken 2025/26, 36913, nr. 3, p. 97), een cassatieberoep met een klacht daartegen afgedaan met toepassing van artikel 81 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Daaruit mag worden afgeleid dat die voorwaarde niet te onduidelijk of te onbepaald is (ECLI:NL:HR:2019:387, vgl. het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling, Den Haag 2024, p. 47). Om bovengenoemde redenen is gekozen om deze bijzondere voorwaarde expliciet toe te voegen aan de in de wet opgenomen bijzondere voorwaarden. Er zijn vanzelfsprekend meer bijzondere voorwaarden die in de praktijk vaker worden gesteld. Dat deze (nog) niet zijn geëxpliciteerd in de wet, staat er niet aan in de weg dat zij worden toegepast. Zij kunnen worden gesteld met gebruikmaking van de eerdergenoemde open categorie “andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende”.

Een bijzondere voorwaarde die op een later moment nog in de wet zal worden geëxpliciteerd betreft het meewerken aan controles van digitale gegevensdragers. Binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving zijn dergelijke controles al mogelijk, maar desalniettemin verdient het de voorkeur om hiervoor een specifieke rechtsgrondslag in een wet in formele zin op te nemen. In het nader rapport bij de eerste aanvullingswet is reeds aangekondigd dat hiertoe een apart wetgevingstraject zal worden gestart. Er is reeds een werkwijze tot stand gekomen die het mogelijk maakt voor de reclassering om controles op risicovol online gedrag uit te voeren. Deze werkwijze is per januari 2026 in gebruik genomen en zal na één jaar worden geëvalueerd. Daarnaast wordt in overleg met de betrokken ketenpartners nader verkend of het wenselijk is deze bijzondere voorwaarde ook mogelijk te maken bij andere sanctiemodaliteiten, waaronder bijvoorbeeld de voorwaardelijke invrijheidstelling, en wat dit betekent voor de capaciteit.

(140) Is het doel van redactionele harmonisering van de bijzondere voorwaarden bewust niet geheel consequent doorgevoerd – bij enkele bijzondere voorwaarden bestaan bijvoorbeeld nog altijd tekstvarianten tussen verschillende modaliteiten – en, zo ja, waarom is in deze specifieke gevallen van het harmoniseringsdoel afgeweken?

140. De harmonisering van bijzondere voorwaarden is zo ver mogelijk doorgevoerd, waarbij het per fase in het strafproces kan verschillen welke bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Bij iemand die nog niet onherroepelijk is veroordeeld en van wie de voorlopige hechtenis wordt geschorst, kunnen bijvoorbeeld minder vergaande bijzondere voorwaarden worden gesteld dan bij een voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarnaast is het afhankelijk van het karakter en de aard van de verschillende modaliteiten. Dit alles kan ook tot uitdrukking komen in de formulering van de desbetreffende bijzondere voorwaarde.

Een voorbeeld van een bijzondere voorwaarde die – welbewust – in de opsomming van mogelijke bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling gedeeltelijk anders luidt dan in de opsomming bij enkele andere modaliteiten, betreft die van de betaling van een schadevergoeding. In artikel 7.3.9, tweede lid, onderdeel o, is deze bijzondere voorwaarde geformuleerd als ‘gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade of het treffen van een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen’, terwijl in de opsomming van bijzondere voorwaarden bij de overige modaliteiten die deze bijzondere voorwaarde kennen, de zinsnede over het treffen van een betalingsregeling ontbreekt. De achtergrond hiervan is dat het bij de voorwaardelijke invrijheidstelling in feite om een andersoortige bijzondere voorwaarde gaat. Het openbaar ministerie kan in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling geen schadevergoeding opleggen in de vorm van een bijzondere voorwaarde. De hier bedoelde bijzondere voorwaarde dient een ander doel. De voorwaarde is bedoeld als stok achter de deur voor het betalen van een reeds door de rechter toegekende schadevergoeding; als de veroordeelde niet betaalt, kan herroeping van de voorwaardelijke

invrijheidstelling aan de orde zijn. Daarbij is evenwel de afweging gemaakt dat veel gedetineerden schulden hebben en in detentie ook geen inkomen kunnen genereren. Het niet volledig kunnen betalen van de schadevergoeding gedurende de periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling mag in dit licht in beginsel geen reden zijn om geen voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen. Om die reden is aan de bijzondere voorwaarde van artikel 7.3.9, tweede lid, onderdeel o – net als onder het huidige recht in artikel 6:2:11, derde lid, onderdeel l – toegevoegd dat hieraan ook kan worden voldaan door het treffen van een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen. Dit betekent dat de bijzondere voorwaarde niet wordt geschonden op het moment dat de schadevergoeding niet volledig is voldaan gedurende de periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wel moet op zijn minst een betalingsregeling zijn getroffen.

Een andere bijzondere voorwaarde die op verschillende plekken in de opsomming van mogelijke bijzondere voorwaarden is opgenomen, maar waarvan de formulering uiteenloopt, betreft de voorwaarde van het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leertraject. In artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel g (transactie), is aan deze voorwaarde een maximum van 120 uur verbonden. Dit is niet het geval in artikel 13, tweede lid, onderdeel n, van de Gratiwet. Daarin is geen maximum bepaald. Dit laat zich verklaren door het feit dat de mogelijkheid tot het doen van een transactieaanbod is beperkt tot overtredingen of misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Gratie is evenwel ook mogelijk voor misdrijven waarop meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leertraject voor een periode van meer dan 120 uur kan in dat geval proportioneel zijn.

(141) Kan de regering meer toelichting verstrekken over hoe de voorwaarde van een uitreisverbod met meer bepaald de verplichting om het paspoort of ander reisdocument in te leveren (voorgestelde formulering in artikel 2.5.33, schorsing voorlopige hechtenis), zich verhoudt tot de ogenschijnlijk strikte regeling van inhouding van het paspoort uit de Paspoortwet of de mogelijkheid tot invordering van het rijbewijs, alsook tot het internationaal of EU-recht?

141. Artikel 2.5.33, tweede lid, bevat de bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis. Een van die voorwaarden (onderdeel e) betreft de beperking van het recht om Nederland te verlaten of de verplichting het paspoort of ander reisdocument in te leveren. Het stellen van deze voorwaarde kan van belang zijn om te voorkomen dat een verdachte het land verlaat. Het inhouden van het paspoort of ander reisdocument door het openbaar ministerie geschiedt op grond van artikel 52 van de Paspoortwet. Gelijktijdig wordt door het openbaar ministerie aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het verzoek gedaan om het reisdocument vervallen te verklaren. Het ingehouden reisdocument wordt uiterlijk binnen twee weken toegezonden aan de hier bedoelde minister. De voor dit geval relevante grond voor vervallenverklaring is opgenomen in artikel 18 van de Paspoortwet. Dat artikel bepaalt dat vervallenverklaring van een reisdocument kan geschieden op verzoek van het openbaar ministerie indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon zich door verblijf buiten de grenzen van het Koninkrijk aan vervolging zal onttrekken, terwijl die persoon wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten. Op het moment dat het reisdocument vervallen wordt verklaard, wordt het geregistreerd in het Register Paspoortsignaleringen, beheerd door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

Ten aanzien van het toezicht in het kader van de aanpassing regeling van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop hebben de rapporteurs de volgende vragen.

(142) Komt de minister op grond van artikel 7.2.1, tweede lid, tweede volzin de bevoegdheid toe om een beslissing van de strafopleggende rechter of officier van justitie te doorkruisen door alsnog reclasseringstoezicht op te leggen? Of ligt het – gelet op de verhouding tussen de strafopleggende en strafuitvoerende autoriteiten – niet meer voor de hand om de rechter (of officier van justitie) te verzoeken om een herstelbeslissing?

142. Artikel 7.2.1, tweede lid, schrijft voor dat in het geval de rechter of de officier van justitie opdracht heeft gegeven tot het houden van reclasseringstoezicht, de minister een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling opdracht geeft toezicht te houden en de verdachte of de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden. Op grond van de tweede zin van dit lid kan de minister ook ambtshalve een opdracht geven of, indien daartoe aanleiding is, de opdracht geven aan een andere reclasseringsinstelling. Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 6:3:14, tweede lid, van het huidige wetboek, zij het dat die bevoegdheid nu ook nog toekomt aan het openbaar ministerie. Nu in de praktijk alleen de minister ervan gebruikmaakt, komt de bevoegdheid in het nieuwe wetboek alleen nog

toe aan de minister. De mogelijkheid een ambtshalve toezichtopdracht te geven is in de eerste plaats noodzakelijk in die gevallen waaraan geen rechter of officier van justitie te pas komt. Daarbij kan worden gedacht aan beëindiging van de PIJ-maatregel onder voorwaarden en gratie onder voorwaarden. Het is dan per definitie de minister die de voorwaarden en het toezicht daarop bepaalt. Een ambtshalve toezichtopdracht kan ook aangewezen zijn indien de rechter of de officier van justitie abusievelijk heeft nagelaten opdracht te geven tot het houden van reclasseringstoezicht. In dat geval is de bedoeling van de bevoegdheid niet om (het uitblijven van) een beslissing van de officier van justitie of de rechter te doorkruisen, maar betreft het een vangnet. Zonder deze bevoegdheid zou immers in het hier bedoelde geval geen toezicht worden gehouden. Het belang om toezichtopdrachten ambtshalve alsnog te verstrekken is dat deze bijdragen aan verbetering van controle op en begeleiding bij de naleving van voorwaarden, gedragsaanwijzingen of maatregelen, met als doel het risico op recidive te verminderen en de resocialisatie van de verdachte of veroordeelde te bevorderen. In dat opzicht is het tevens van belang dat toezichtopdrachten alleen aan de reclassering of de gecertificeerde instelling voor jeugdreclassering worden verstrekt als het toezicht een duidelijke meerwaarde heeft voor dat doel. In beleidsregels – in de huidige situatie betreft dit artikel 3:3a van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021 – is nader uitgewerkt in welke gevallen een ambtshalve toezichtopdracht aangewezen is.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat een eventuele herstelbeslissing in de hier bedoelde situatie niet aan de orde is, nu hier geen sprake is van 'een kennelijke rekenfout, schrijffout of andere kennelijke fout in het vonnis die zich voor eenvoudig herstel leent' (artikel 4.6.1, eerste lid).

(143) Welke 'andere personen en instellingen' kunnen toezicht uitoefenen en welke grenzen zijn gebonden aan het verstrekken van een toezichtopdracht aan en het uitoefenen van het toezicht door deze andere instellingen en personen?

143. In de wettekst is geëxpliciteerd dat toezicht door een andere instelling of persoon enkel mogelijk is "indien vanwege de aard van een gestelde bijzondere voorwaarde reclasseringstoezicht niet aangewezen is". Dat betekent dat het uitgangspunt blijft dat toezicht en begeleiding plaatsvindt door de (jeugd)reclassering. Het toezicht door andere instellingen of personen zal een uitzondering vormen en is enkel aangewezen indien de (jeugd)reclassering niet het meest geschikt is om in een bepaalde situatie op een bepaalde bijzondere voorwaarde, gelet op de inhoud van die voorwaarde, toezicht te houden. Het toezicht door dergelijke andere instellingen of personen zal met name zien op de controle op de naleving van een specifieke bijzondere voorwaarde of om reactief toezicht, dat sterk in het verlengde ligt van de reguliere werkzaamheden van de desbetreffende instelling of persoon. Het zal niet gaan om actieve begeleiding. Van het hier bedoelde toezicht kan bijvoorbeeld sprake zijn bij de verplichting tot wijziging van een bedrijfsstructuur of bij een (tijdelijk) verbod op het houden van dieren. Het CJIB heeft hierover afspraken gemaakt (of is hierover in gesprek) met meerdere toezichthoudende organisaties, waaronder de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

Aan het toezicht dient invulling te worden gegeven binnen de bestaande wettelijke kaders en bevoegdheden van de desbetreffende instanties en binnen de kaders van het vonnis of de beslissing.

(144) Is de regering bereid een wettelijke grondslag te creëren voor een (nader te ontwikkelen) toezichtkader voor toezicht uit te oefenen door de reclassering? En in hoeverre is zo'n kader ook van toepassing op toezicht uitgeoefend door 'andere personen en instellingen'?

144. Zoals ook in het antwoord op vraag 145 naar voren wordt gebracht, geeft artikel 7.2.4 reeds een grondslag voor het stellen van nadere regels bij Boek 7, Titel 2.1 (Toezicht). Er hoeft dus geen nieuwe wettelijke grondslag te worden gecreëerd. Er wordt op dit moment evenwel geen aanleiding gezien om in lagere regelgeving een toezichtkader voor toezicht door de reclassering en/of andere personen en instellingen te introduceren.

(145) Beoogt artikel 7.2.1, zesde lid een afwijking van de in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen beoogde werkwijze doordat het CJIB direct melding moet doen aan de officier van justitie? Wat is de taak van het CJIB in deze: is het CJIB enkel een informatieknoppunt of dient het een eigenstandige afweging te maken of ingrijpen is vereist? Zo ja, hoe dient deze discretionaire ruimte te worden ingevuld?

145. Artikel 7.2.1, zesde lid, bepaalt net als het huidige artikel 6:3:14, vierde lid, dat direct melding wordt gedaan aan zowel de officier van justitie als de minister in het geval de verdachte of de veroordeelde een

voorwaarde, straf, maatregel of gedragsaanwijzing niet naleeft, niet meewerkt aan het toezicht, of anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist. Er is dus geen wijziging beoogd ten opzichte van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Zoals ook is benadrukt in de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet (Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 66) is het uitdrukkelijk aan de officier van justitie om te beslissen of consequenties moeten worden verbonden aan de niet-naleving van een voorwaarde, straf, maatregel of gedragsaanwijzing. Het is niet aan de minister om een eigenstandige afweging te maken of ingrijpen is vereist. De melding aan de minister op grond van artikel 7.2.1, zesde lid, is evenwel van belang nu het CJIB als ketenregisseur het persoonsgerichte beeld van de veroordeelde dient te bewaken en dient te beoordelen of eventueel een andere straf of maatregel tenuitvoergelegd kan dan wel moet worden. Het CJIB is dus niet enkel een informatieknooppunt maar kan door deze signalen de persoonsgerichte beoordeling doen voor de juiste tenuitvoerlegging. Dit kan leiden tot het verstrekken van relevante informatie aan het openbaar ministerie voor het nemen van een vervolgbeslissing door de officier van justitie, maar kan ook leiden tot het nemen van beslissingen in bijvoorbeeld de volgorde van tenuitvoerlegging van meerdere openstaande straffen. Voor zover de omstandigheden dit toelaten kan de toezichthouder advies geven over de gewenste vervolgbeslissing.

(146) Welke rol heeft de reclassering, gelet op artikel 7.2.1, zesde lid bij constatering van overtreding van de algemene voorwaarde door het opnieuw plegen van strafbare feiten en dient de reclassering in die situaties rechtstreeks bij de politie melding te doen van overtreding van de algemene voorwaarde?

146. Actief toezicht door de reclassering in de zin van artikel 7.2.1, eerste lid, is gericht op het controleren van de naleving van de bijzondere voorwaarden. Er wordt niet actief gecontroleerd op naleving van de algemene voorwaarde. Dit staat evenwel los van de vraag of de reclassering een melding moet doen als in het kader van het actieve toezicht (op de bijzondere voorwaarden) een vermoeden ontstaat van een strafbaar feit. Op grond van artikel 7.2.1, zesde lid, dient, in het geval blijkt dat de verdachte of de veroordeelde een voorwaarde niet naleeft, daarvan direct melding te worden gedaan aan de officier van justitie en de minister. De bepaling spreekt van “een voorwaarde” en beperkt dit niet tot de bijzondere voorwaarden. Dit betekent dat hieronder ook de algemene voorwaarde moet worden verstaan. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor (kort gezegd) het nemen of verkrijgen van een vervolgbeslissing indien een voorwaarde niet wordt nageleefd. Het is uitdrukkelijk aan het openbaar ministerie om te beslissen of consequenties moeten worden verbonden aan deze niet-naleving (Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 66). Het openbaar ministerie komt niet alleen in actie bij schending van een bijzondere voorwaarde, maar ook bij schending van de algemene voorwaarde of een (andere) van rechtswege geldende voorwaarde. Het ligt in de rede dat naast de melding aan de officier van justitie en de minister aangifte wordt gedaan bij de politie, zeker in het geval in verband met de aard en de ernst van het vermoedelijk gepleegde strafbare feit, optreden door de politie dringend is vereist.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan wordt geherstructureerd en geherformuleerd om meer eenheid aan te brengen. Deze leden onderschrijven het belang van duidelijkheid. Voorwaarden hebben alleen betekenis als zij begrijpelijk zijn, worden nageleefd en bij overtreding consequenties hebben.

(147) De aan het woord zijnde leden vragen specifiek aandacht voor slachtofferbescherming. Hoe wordt geborgd dat bijzondere voorwaarden, zoals contactverboden en locatieverboden, snel en effectief worden gehandhaafd? Worden slachtoffers geïnformeerd wanneer voorwaarden worden gewijzigd, overtreden of beëindigd?

147. Bijzondere voorwaarden gesteld bij bijvoorbeeld een voorwaardelijke gevangenisstraf of voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de bescherming van slachtoffers. Zoals de leden van de VVD-fractie benoemen, spelen in dat kader met name het contactverbod en het locatieverbod een belangrijke rol. Wanneer dergelijke bijzondere voorwaarden zijn gesteld, stelt het CJIB een persoonsbeeld op van de verdachte of veroordeelde en aan de hand van die beoordeling zal de toezichthoudende partij geïnformeerd worden. Het CJIB kan binnen 24 uur de last tot tenuitvoerlegging routeren naar de voor het toezicht verantwoordelijke ketenpartner(s), bijvoorbeeld tegelijkertijd naar de politie en de reclassering.

Als een contactverbod met het slachtoffer als bijzondere voorwaarde is gesteld en het slachtoffer constateert dat de betrokkene toch contact opneemt, kan het slachtoffer dit melden bij de politie. Ook kan het slachtoffer de politie benaderen als hij of zij bijvoorbeeld constateert dat de betrokkene zich op een

locatie bevindt ten aanzien waarvan voor hem of haar een locatieverbod geldt. De politie kan vervolgens optreden. De politie kan ook in het kader van haar reguliere werkzaamheden constateren dat een contact- of locatieverbod wordt geschonden (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 4).

Elektronische middelen als de enkelband en het slachtofferdevice kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan effectief toezicht op de naleving van een contact- of locatieverbod. De reclassering is hier altijd bij betrokken. Een enkelband wordt zeven dagen per week en 24 uur per dag gemonitord middels een landelijk monitoringssysteem. Bij niet-naleving van de bijzondere voorwaarden, zoals het binnentreden van een verboden gebied, gaat de enkelband trillen en ontvangt de veroordeelde een bericht met daarin de oproep om het gebied zo spoedig mogelijk te verlaten. Medewerkers van het monitoringscentrum werken volgens een vast protocol en nemen, indien noodzakelijk, direct contact op met de betrokkene. In bepaalde gevallen kan de politie worden ingeschakeld om eventuele slachtoffers te beschermen.

Het slachtofferdevice is een innovatief hulpmiddel dat sinds 2022 in een pilot wordt ingezet en waarvan de toepassing steeds verder wordt uitgebreid. Het biedt extra bescherming aan slachtoffers van ernstige stalking en huiselijk geweld. Het slachtofferdevice betreft een discreet GPS-apparaatje dat wordt gedragen door het slachtoffer. Het slachtofferdevice is gekoppeld aan de elektronische enkelband van een verdachte of veroordeelde. Zodra de verdachte of veroordeelde en het slachtoffer zich binnen een bepaalde afstand van elkaar bevinden, wordt de reclassering automatisch gewaarschuwd. Vervolgens wordt door de reclassering contact opgenomen met het slachtoffer, zodat die tijdig passende veiligheidsmaatregelen kan nemen. Er zit ook een noodknop op het apparaat waarmee het slachtoffer direct de politie kan bellen. Sinds januari 2026 zet de regering zich in om gefaseerd toe te werken naar landelijke invoering van het slachtofferdevice. Naar verwachting is dat medio 2027 gerealiseerd.

Wanneer de reclassering constateert dat de verdachte of veroordeelde een bijzondere voorwaarde niet naleeft, meldt zij dit bij de officier van justitie en de minister (artikel 7.2.1, zesde lid). De officier van justitie beslist welke consequenties moeten worden verbonden aan de niet-naleving. Het is immers de officier van justitie die vervolgens in actie kan of moet komen, bijvoorbeeld door het indienen van een vordering tot (voorlopige) tenuitvoerlegging bij de rechter-commissaris of rechtbank, of door het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Ten aanzien van het informeren van slachtoffers geldt dat zij, op grond van artikel 1.5.4, recht hebben op voldoende informatie over de zaak die betrekking heeft op het tegen hen begane strafbare feit, waaronder informatie over de gestelde bijzondere voorwaarden die voor het slachtoffer relevant zijn (contact- en locatieverboden en hoe lang die gelden).

Het slachtoffer wordt op dit moment nog niet standaard geïnformeerd over een verandering in de voor hem relevante bijzondere voorwaarden. In het kader van de ingezette verbeteringen van de informatievoorziening door het CJIB aan slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging, zal dit in de toekomst wel het geval zijn bij beslissingen die tot wijziging van de bijzondere voorwaarden leiden. Het streven is dat dit op het moment van de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is geïmplementeerd. Het uitgangspunt daarbij is dat slachtoffers standaard worden geïnformeerd over een wijziging van de relevante bijzondere voorwaarden, maar niet standaard over de niet-naleving. Indien standaard zou worden geïnformeerd over de niet-naleving van bijvoorbeeld een locatieverbod, zonder dat er een wijziging van de voor het slachtoffer relevante bijzondere voorwaarden aan de orde is, kan dat voor het slachtoffer belastend zijn omdat er op dat moment geen duidelijkheid kan worden gegeven over het gevolg van de niet-naleving.

(148) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is een wettelijke grondslag te creëren voor een toezichtkader voor de reclassering en, zo ja, op welke termijn.

148. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 144.

(149) Deze leden vragen voorts hoe een ambtshalve toezichtopdracht van de minister zich verhoudt tot de scheiding tussen de strafpleggende rechter en de strafuitvoerende minister.

149. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 142.

De leden van de Groep Markuszower lezen dat de regeling rond bijzondere voorwaarden en toezicht wordt herzien. Deze leden constateren dat binnen het strafrecht steeds vaker wordt gewerkt met voorwaarden, begeleidingstrajecten en toezichtconstructies.

(150) Zij vragen of het strafrecht daarmee niet steeds verder opschuift van straffen naar begeleiden. Kan de regering aangeven hoeveel veroordeelden jaarlijks bijzondere voorwaarden overtreden? Hoe vaak leidt een overtreding daadwerkelijk tot ingrijpen of tenuitvoerlegging van een sanctie? Worden alle overtredingen van voorwaarden bijgehouden en geregistreerd?

150. Er zijn verschillende situaties waarin bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, waaronder bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, de beslissing tot niet vervolging en een voorwaardelijke veroordeling. Gelet op de vraagstelling is het antwoord toegespitst op deze laatste categorie.

De reclassering houdt in het contact met een onder toezicht gesteld persoon doorlopend in de gaten of diegene zijn of haar afspraken naleeft en meewerkt aan het toezicht. Is dit niet het geval (of eist het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat anderszins), dan registreert de reclassering dit altijd in het cliëntvolgsysteem. Wanneer de reclassering een overtreding van de bijzondere voorwaarden constateert, reageert zij hier formeel op door dit te melden bij de officier van justitie en de minister (artikel 7.2.1, zesde lid). De reclassering kan de officier van justitie in dat geval tevens adviseren over of naar haar oordeel aanleiding bestaat tot ingrijpen. Dat advies kan inhouden dat de officier van justitie een vordering indient tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf. De officier van justitie beslist eigenstandig welk gevolg wordt verbonden aan de overtreding; dat kan zijn het indienen van een vordering tenuitvoerlegging.

In 2025 heeft de reclassering in 2.412 zaken (11,6% van in totaal 20.824 zaken met een toezichtopdracht in het kader van een voorwaardelijke veroordeling) een of meerdere adviezen afgegeven om het toezicht voortijdig negatief te beëindigen - oftewel het voortijdig afbreken van toezicht omdat er sprake is van niet naleving van een van de voorwaarden - en om het voorwaardelijk strafdeel (gedeeltelijk) ten uitvoer te leggen. Van deze toezichtopdrachten waren er op peildatum 10 september 2026 1.474 voortijdig negatief beëindigd. Dit betreft 61,1% van de toezichtopdrachten waarvoor een TUL-advies is afgegeven en 7,1% van alle in 2025 actieve toezichtopdrachten. Een dergelijk advies aan een opdrachtgever hoeft dus niet altijd een voortijdige negatieve beëindiging van het toezicht tot gevolg te hebben.

Binnen een toezicht kunnen zich ook situaties voordoen die ongewenst zijn, maar niet direct leiden tot de constatering dat bijzondere voorwaarden worden overtreden. Iemand kan bijvoorbeeld een enkele meldplichtafpraak missen. Ook deze situaties worden (op diverse manieren en plekken in het cliëntvolgsysteem) geregistreerd door de reclassering en leiden altijd tot een reactie van de reclassering, bijvoorbeeld het geven van een berisping of een officiële waarschuwing. Het is niet mogelijk om deze informele reacties te kwantificeren.

(151) De leden van de Groep Markuszower vragen daarnaast of voldoende is aangetoond dat de voorgestelde aanpak daadwerkelijk leidt tot minder criminaliteit en minder recidive. Hoeveel veroordeelden overtreden voorwaarden zonder dat dit directe gevolgen heeft? Beschikt de regering over cijfers waaruit blijkt hoe vaak dit voorkomt? Welke recidivecijfers liggen ten grondslag aan de voorgestelde wijzigingen? Waaruit blijkt dat deze aanpak effectiever is dan het daadwerkelijk uitvoeren van opgelegde straffen?

151. Wanneer voorwaarden worden overtreden leidt dit altijd tot een reactie van de reclassering. Zoals in antwoord op vraag 150 toegelicht, kan de aard van de reactie en de kwantificeerbaarheid hiervan echter verschillen.

De leden van de Groep Markuszower vinden dat de geloofwaardigheid van het strafrecht mede wordt bepaald door de zichtbaarheid en daadwerkelijke uitvoering van opgelegde straffen.

(152) Deelt de regering deze opvatting? Tegen die achtergrond vragen deze leden voorts waarom de regering niet kiest voor directe tenuitvoerlegging van opgelegde straffen in plaats van aanvullende toezicht- en begeleidingstrajecten.

152. Het uitgangspunt binnen het strafrecht is vanzelfsprekend dat opgelegde straffen ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. Die verplichting heeft de overheid zowel naar slachtoffers als naar de samenleving als geheel. Het is de basis voor een geloofwaardig en legitiem strafrechtstelsel. Voor een succesvolle en effectieve tenuitvoerlegging is het van belang dat straffen zo snel mogelijk en volledig ten uitvoer worden gelegd. De toezicht- en begeleidingstrajecten waarnaar de leden van de fractie van de Groep Markuszower verwijzen, komen niet in de plaats van de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf, maar maken deel uit van de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf of maatregel. Vaak vormt het

stellen van bijzondere voorwaarden en het houden van toezicht hierop en begeleiding hierbij nu juist de kern van de desbetreffende straf of maatregel. Een voorbeeld hiervan is de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Deze maatregel kan worden opgelegd aan personen die een maatregel van terbeschikkingstelling opgelegd krijgen (zowel tbs met voorwaarden als tbs met verpleging van overheidswege), aan personen die worden veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens een zeden- of geweldsdelict en aan personen die worden veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. De maatregel dient ter bescherming van de veiligheid in de samenleving. Personen die een ernstig delict hebben begaan, en in het bijzonder personen die een zeden- of zwaar geweldsdelict hebben gepleegd, veroorzaken doorgaans veel onrust in hun sociale omgeving wanneer zij terugkeren in de maatschappij. Indien blijkt dat het recidiverisico na de straf, voorwaardelijke invrijheidsstelling of terbeschikkingstelling niet voldoende is verminderd of als er bescherming nodig is voor slachtoffers of getuigen, kan de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel ten uitvoer worden opgelegd. Met deze maatregel kunnen aan de veroordeelde verschillende bijzondere voorwaarden worden gesteld, met daaraan gekoppeld reclasseringstoezicht, zodat ook na afloop van de aan hem opgelegde straf begeleiding en toezicht mogelijk blijven. De maatregel komt dus uitdrukkelijk niet in de plaats van de tenuitvoerlegging van een straf, maar vormt daarop een aanvulling.

Een ander voorbeeld betreft de voorwaardelijke gevangenisstraf. In dat geval is door de rechter bij de strafoplegging welbewust bepaald dat de gevangenisstraf, indien de veroordeelde zich houdt aan de daaraan verbonden voorwaarden, niet wordt tenuitvoergelegd. Door het stellen van specifieke op de situatie en de persoon van de veroordeelde afgestemde bijzondere voorwaarden kan gedrag worden veranderd en recidive worden voorkomen.

10. Aanpassing regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel)

De rapporteurs hebben de volgende vragen ten aanzien van de aanpassing van de regeling van het vernietigen van gegevens.

(153) Kan de regering, gelet op de mogelijke beperkingen van fundamentele rechten die met de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens gepaard gaan, nader toelichten hoe de ruimere mogelijkheden tot vernietiging van gegevens ten opzichte van de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen zich verhouden tot de eisen die voortvloeien uit (Europese) fundamentele rechten?

153. Vooropgesteld moet worden dat met het nieuwe artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht niet wordt beoogd verandering te brengen in de materiële voorwaarden waaronder vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens mogelijk is op basis van de regeling zoals die in de eerste vaststellingswet is neergelegd. Het gaat om een andere juridische vormgeving en inbedding van een bestaande maatregel die naar geldend recht een strafvorderlijk karakter heeft en dan ook regeling vindt in het huidige Wetboek van Strafvordering. In de eerste vaststellingswet zijn de toepassingsvoorwaarden verruimd, maar is vastgehouden aan de vormgeving als strafvorderlijke maatregel. De maatregel wordt in de eerste aanvullingswet omgevormd tot een maatregel van strafrechtelijke aard en daarmee tot een maatregel die een plaats dient te krijgen in het Wetboek van Strafrecht. Deze verandering heeft een precedent. Tot 1959 was de onttrekking aan het verkeer niet geregeld in het Wetboek van Strafrecht, maar in het Wetboek van Strafvordering. Artikel 354 (oud) gaf de rechtbank de bevoegdheid om in het algemeen belang de 'vernietiging of onbruikbaarmaking' te gelasten van voorwerpen die in een bepaalde relatie stonden tot een strafbaar feit. Bij de op 1 februari 1959 in werking getreden Wet van 22 mei 1958, Stb. 296, werd deze vernietiging of onbruikbaarmaking geconstrueerd als een strafrechtelijke maatregel in het Wetboek van Strafrecht. Gezegd kan dus worden dat het onderhavige wijzigingsvoorstel in lijn is met een wetssystematische keuze die eerder is gemaakt.

De voorgestelde verandering van de juridische constructie van de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens doet recht aan de aard van deze maatregel. Een bijkomend voordeel is dat de procedureregels over onttrekking aan het verkeer en vernietiging van gegevens kunnen worden samengevoegd en vereenvoudigd. Het een en ander staat geheel los van de vraag onder welke materiële voorwaarden onttrekking aan het verkeer respectievelijk vernietiging van gegevens mogelijk moet zijn. Dat bij de *vormgeving* (de juridische constructie) en de *procedurele inbedding* van de maatregel aansluiting is gezocht bij de maatregel van onttrekking aan het verkeer, wil geenszins zeggen dat de bedoelde materiële voorwaarden moeten worden geüniformeerd. De onttrekking aan het verkeer en de vernietiging

van gegevens blijven verschillende maatregelen, die weliswaar overeenkomsten vertonen, maar die niet aan elkaar gelijkgesteld kunnen worden. Dat betekent dat voor elk van beide maatregelen geldt dat de vraag naar de materieelrechtelijke begrenzing ervan op haar eigen merites moet worden beoordeeld. Dat is in lijn met de (Europese) fundamentele rechten waarvoor de vragenstellers aandacht vragen. Om dit te verduidelijken het volgende.

De vraag op welke van de door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) beschermde rechten de vernietiging van gegevens inbreuk maakt, laat zich niet eenvoudig beantwoorden. In ieder geval onder bepaalde omstandigheden zal een dergelijke vernietiging inbreuk maken op het veel omvattende recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat is neergelegd in artikel 8 EVRM. Niet uitgesloten is voorts dat de vernietigde gegevens onder omstandigheden aangemerkt moeten worden als *possessions* in de zin van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, zodat de vernietiging in dat geval inbreuk maakt op het door dat artikel beschermde eigendomsrecht. Gedacht kan ook worden aan het recht op vrije meningsuiting dat bescherming vindt in artikel 10 EVRM. Tot dat recht behoort volgens dat artikel het recht 'to receive and impart information and ideas without interference by public authority'. Het delen van informatie wordt ernstig belemmerd als de desbetreffende gegevens door de overheid worden vernietigd. Verdedigd kan dan ook worden dat het recht 'to receive and impart information' het recht impliceert om over informatie (al dan niet in de vorm van gegevens) te beschikken. Maar wat daarvan verder ook zij, voor zover de vernietiging van gegevens inbreuk maakt op een door het EVRM beschermd recht, geldt dat niet iedere inbreuk een verdragschending oplevert. In elk van de drie genoemde verdragsartikelen wordt voorzien in uitzonderingen op het verbod om inbreuk op het desbetreffende recht te maken. Die uitzonderingen zijn verschillend geformuleerd, maar in de kern komen zij op hetzelfde neer. Zowel artikel 8 EVRM als artikel 10 EVRM stellen expliciet als voorwaarde voor een toelaatbare inbreuk dat die inbreuk 'prescribed by law' moet zijn, een 'legitimate aim' moet hebben en 'necessary in a democratic society' moet zijn. Tot de legitieme doelen worden in beide artikelen gerekend het belang van 'public safety' en de 'prevention of disorder or crime'. Dat de inbreuk noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving betekent volgens het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) dat er 'a pressing social need' moet zijn om die inbreuk te maken. Of daarvan sprake is, ligt primair ter beoordeling aan de nationale Staat. Aan die Staat komt een 'margin of appreciation' toe die door het EHRM wordt gerespecteerd. In artikel 1 Eerste Protocol is de toelaatbaarheid van inbreuken veel globaler omschreven dan in de artikelen 8 en 10 EVRM. De verdragsbepaling 'shall not', zo wordt gesteld, 'in any way impair the right of a State to enforce laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest'. In die globale formulering, die de Staat grotere ruimte lijkt te laten voor het maken van een inbreuk op het verdragsrecht, zijn dezelfde elementen te onderkennen die in de artikelen 8 en 10 EVRM expliciet zijn geformuleerd. De inbreuk moet op de wet berusten, moet een legitiem doel hebben en noodzakelijk zijn in het algemeen belang.

Welnu, het lijkt weinig tot geen twijfel dat Nederland met de in de eerste vaststellingswet opgenomen bepalingen die voorzien in het ontoegankelijk maken van gegevens en het vervolgens vernietigen van die gegevens (de artikelen 2.7.56, 2.7.57, 4.3.18 en 6.4.13) binnen de hem toekomende *margin of appreciation* is gebleven. Die bepalingen verruimen in vergelijking met het geldende recht de mogelijkheden tot ontoegankelijk maken en vernietigen, maar die verruiming berust op een 'pressing social need'. Zoals in de toelichting op de eerste vaststellingswet en die op het onderhavige wetsvoorstel aan de hand van concrete voorbeelden is uiteengezet komt het in de praktijk van de opsporing geregeld voor dat digitale gegevens worden aangetroffen die niet in verband staan met het strafbare feit waarop het onderzoek zich richt, maar die wel kunnen dienen voor het begaan van ernstige strafbare feiten (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 622 en Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 433). De noodzaak van ingrijpen 'for the prevention of crime' is daarmee gegeven. Dat wordt door de voorgestelde verandering van de juridische constructie van de vernietigingsbevoegdheid niet anders nu, zoals gezegd, de materiële voorwaarden daarbij dezelfde blijven.

Die materiële voorwaarden verschillen van de voorwaarden die gesteld zijn aan de onttrekking van voorwerpen aan het verkeer. Dat is als zodanig niet problematisch. Ook naar geldend recht zijn er verschillen tussen de voorwaarden die gelden voor onttrekking aan het verkeer en de voorwaarden die gelden voor de vernietiging van gegevens. De verschillen die de voorgestelde regeling te zien geeft zijn

voorts dezelfde als de verschillen die voortvloeien uit de regeling in de eerste vaststellingswet. In dat opzicht verandert er niets. Het lijkt als gezegd weinig tot geen twijfel dat de voorgestelde vernietigingsbevoegdheid verenigbaar is met het EVRM. Daaraan kan niet afdoen dat de maatregel van onttrekking aan het verkeer in sommige opzichten aan strengere toepassingsvoorwaarden is gebonden. Daar komt bij dat dit verschil juist gezien vanuit het perspectief van het EVRM goed valt te verklaren. De verruiming van de vernietigingsbevoegdheid vormt zoals gezegd de oplossing voor een concreet probleem waartegen opsporingsambtenaren in de praktijk aanliepen. Er is anders gezegd aantoonbaar sprake van een 'pressing social need' die deze verruiming noodzakelijk maakt. Met betrekking tot de maatregel van onttrekking aan het verkeer kan niet gesproken worden van een aantoonbare noodzaak om de bevoegdheid uit te breiden. Uit de praktijk komen geen signalen dat de thans geldende toepassingsvoorwaarden tot problemen leiden in die zin dat zij in de weg staan aan effectief optreden ter voorkoming van criminaliteit. Daar komt dan nog bij dat juist de beoogde verruiming van de mogelijkheid om gegevens te vernietigen tot gevolg heeft dat aan de maatregel van onttrekking aan het verkeer minder behoefte bestaat. Een computer waarop 'illegale' gegevens zijn aangetroffen, heeft immers niet uit de roulatie te worden gehaald als met de vernietiging van de desbetreffende gegevens kan worden volstaan. Kortom, een verruiming van de bevoegdheid om voorwerpen aan het verkeer te onttrekken valt bij de huidige stand van zaken niet goed te onderbouwen. De eis dat een inbreuk op verdragsrechten noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving brengt dan mee dat met een dergelijke uitbreiding terughoudendheid wordt betracht.

De conclusie kan zijn dat het verschil in toepassingsvoorwaarden in het licht van de fundamentele normen van het EVRM geenszins problematisch is. Het verschil weerspiegelt veeleer de zorgvuldigheid die is betracht bij de beoordeling van de vraag of een inbreuk op de verdragsrechten noodzakelijk is. Deze conclusie is toegesneden op het EVRM, maar geldt mutatis mutandis ook voor de fundamentele normen die in andere rechtsbronnen, zoals de Grondwet en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zijn neergelegd.

(154) Is in het kader van de systematisering en vereenvoudiging van de wettelijke regelingen overwogen om de voorwaarden voor de onttrekking aan het verkeer te verruimen conform de voorgestelde voorwaarden van de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens?

154. Dit is niet overwogen. In de eerste plaats omdat een verandering van de voorwaarden voor onttrekking aan het verkeer buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel valt. Daarin is alleen plaats voor een verandering van het Wetboek van Strafrecht voor zover die verandering noodzakelijk is vanwege wijzigingen die het nieuwe Wetboek van Strafvordering in het strafprocesrecht brengt. In de tweede plaats omdat van 'a pressing social need' om de bedoelde voorwaarden te verruimen op dit moment niet gesproken kan worden (zie het antwoord op vraag 153). Het belang van een eenvoudige regeling vormt op zich geen rechtvaardiging voor het maken van (meer) inbreuken op fundamentele rechten. Een wettelijke regeling die – in de woorden van het EHRM – 'particular precise' is (in die zin dat zij nauwkeurig aangeeft welke inbreuken onder welke voorwaarden toelaatbaar zijn) valt bij meer dan beperkte inbreuken op verdrags- en grondrechten vanuit het perspectief van bescherming van die rechten te verkiezen boven een globale regeling die veel aan de invulling door de praktijk overlaat. Daarmee is niet gezegd dat een globale regeling die de maatregelen van onttrekking aan het verkeer en vernietiging van gegevens aan dezelfde materiële voorwaarden zou binden, niet denkbaar zou zijn of niet zou sporen met de Grondwet en het EVRM, maar wel dat een dergelijke regeling niet de voorkeur verdient.

(155) Kan de regering toelichten waarom de term 'vernietiging' is gebruikt, terwijl deze niet zonder meer lijkt aan te sluiten bij de praktijk noch bij de terminologie die andere regelingen hanteren waarmee de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens samenhangt? Is in dit kader overwogen om de term 'vernietiging' te herzien om deze in lijn te brengen met de definitie van de ontoegankelijkmaking van gegevens in artikel 2.1.1? Of is als alternatief overwogen om de maatregel tot vernietiging van gegevens vorm te geven als subcategorie van de maatregel van de onttrekking aan het verkeer? Waarom zijn deze alternatieven al dan niet wenselijk?

155. De alternatieven waarvoor de rapporteurs aandacht vragen zijn niet van gelijke orde. Bij de eerste twee subvragen gaat het om de gehanteerde terminologie, bij de derde subvraag om de positionering van de maatregel van vernietiging van gegevens ten opzichte van de maatregel van onttrekking aan het verkeer. Met die derde vraag wordt hier begonnen. De eerstgenoemde maatregel kan bezwaarlijk vorm

gegeven worden als een subcategorie van de als tweede genoemde maatregel. Dit omdat het bij de eerste maatregel om gegevens gaat en bij de tweede om voorwerpen. Door de gehele strafwetgeving heen wordt steeds onderscheid gemaakt tussen voorwerpen en gegevens. Dit omdat gegevens naar hun aard niet per definitie gelijk te stellen zijn aan voorwerpen. Andersom is dat ook het geval. Het verschil in met name de eigenschappen van gegevens en voorwerpen – waarmee het strafprocesrecht ook rekening houdt – maakt het moeilijk om deze ‘objecten’ op een lijn te stellen en vraagt vaak om separate regelingen om het doel te kunnen bereiken dat met de regeling wordt beoogd. De inbeslagneming van voorwerpen en het overnemen, kennisnemen, of ontoegankelijk maken van gegevens zijn daarom aparte bevoegdheden, die afzonderlijk zijn geregeld. In het nieuwe wetboek is de inbeslagneming van voorwerpen geregeld in Boek 2, Titel 7.2 en de bevoegdheden met betrekking tot gegevens in Boek 2, Titels 7.3 en 7.4. In lijn met deze systematiek is dat de onttrekking aan het verkeer en de vernietiging van gegevens in dit wetsvoorstel niet onder één noemer zijn gebracht, maar gepositioneerd zijn als afzonderlijke, naast elkaar staande maatregelen.

Dan nu de vragen over de terminologie. Voor de term ‘vernietiging’ is gekozen omdat zij is ingeburgerd. In het huidige Wetboek van Strafvordering wordt de term gebruikt in relatie tot gegevens in de artikelen 125n, 126aa, 126cc, 126hh, 126jj, 354, 552a en 552fa. Voor de in de artikelen 125n en 126cc gegeven regeling komt in het nieuwe wetboek het bepaalde in Boek 2, Titel 1.7 in de plaats. Ook in deze nieuwe titel wordt de term vernietigen gebruikt. Ook in artikel 6.5.13 (de opvolger van het huidige artikel 126jj) wordt de term ‘vernietigd’ gebruikt in relatie tot de kentekengegevens. Gewezen kan voorts worden op artikel 14, eerste lid, van de Wet politiegegevens en op artikel 4 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In deze artikelen wordt eveneens de term ‘vernietigen’ gehanteerd. Van belang daarbij is dat de Hoge Raad aan de term een functionele uitleg heeft gegeven. In ECLI:NL:HR:2025:1030 overwoog hij onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie dat van ‘vernietigen’ van geheimhoudersgegevens ‘ook sprake [is] als die gegevens niet meer kenbaar zijn door bewerking van de gegevensdrager of de digitale voorziening waarmee de gegevens raadpleegbaar zijn, waarbij de gekozen werkwijze zo moet zijn ingericht dat is verzekerd dat die gegevens geen deel uitmaken van de processtukken en dat daarop in het verdere verloop van het strafproces geen acht wordt geslagen’. Deze overweging had betrekking op artikel 126aa, maar aangenomen mag worden dat zij ook geldt voor de betekenis die aan de term ‘vernietigen’ toekomt in de andere hiervoor genoemde huidige bepalingen. De gegeven uitleg kan ‘functioneel’ genoemd worden omdat zij zich richt op het te bereiken doel. Dat doel is dat de gegevens niet langer ‘kenbaar’ zijn. Op welke manier wordt bewerkstelligd dat de gegevens niet meer kenbaar zijn, staat bij die uitleg niet langer centraal. Waarop het aankomt, is dat de ‘gekozen werkwijze’ zo is ingericht dat voldoende verzekerd is dat van de gegevens geen kennis kan worden genomen. Deze uitleg is niet alleen functioneel, maar ook techniek-onafhankelijk. Niet uitgesloten is dat nieuwe ‘werkwijzen’ tot ontwikkeling komen waarmee het doel ook kan worden bereikt.

Ook in de memorie van toelichting op de eerste vaststellingswet is deze uitleg aan de term “vernietigen” gegeven (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 670-671). Daaruit volgt dat aan de term vernietigen niet alleen een fysieke maar ook een daaraan functioneel-equivalente uitleg moet worden gegeven. Daadwerkelijke vernietiging van gegevens kost (indien al mogelijk) de opsporing enorm veel tijd en kan problemen opleveren voor de integriteit en authenticiteit van andere opgeslagen data die nog wel door de opsporing mogen worden gebruikt. Met het oog op de uitvoerbaarheid voor de praktijk moet de term vernietigen functioneel worden uitgelegd. De opsporing moet er alles aan doen om te zorgen dat de informatie niet meer zichtbaar is voor en te raadplegen is door het opsporingsteam.

Bij het voorgaande past een niet onbelangrijke kanttekening. Bij het huidige artikel 126aa gaat het erom dat de desbetreffende gegevens niet langer kenbaar zijn voor politie en justitie. Hetzelfde geldt voor de huidige artikelen 125n, 126cc, 126hh, 126jj en 552a. Bij het voorgestelde artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht is – evenals bij de huidige artikelen 354 en 552fa – het te bereiken doel bijna tegengesteld. Het gaat er niet om dat politie en justitie geen kennis kunnen nemen van de gegevens; bewerkstelligd moet worden dat reeds ontoegankelijk gemaakte gegevens definitief niet kenbaar zijn voor de rechthebbende op de gegevens en het bredere publiek. De context waarin de term ‘vernietigen’ wordt gebezigd verschilt dus nogal van die in bijvoorbeeld het huidige artikel 126aa. Dat neemt niet weg dat die term in het voorgestelde artikel eveneens op een functionele en techniek-onafhankelijke wijze kan – en moet – worden uitgelegd. Van ‘vernietigen’ in de zin van dat artikel is sprake als bewerkstelligd wordt dat de gegevens niet kenbaar zijn voor het publiek (met inbegrip van de rechthebbende). Aan de gekozen

werkwijze wordt daarbij geen andere eis gesteld dan dat voldoende verzekerd moet zijn dat de gegevens niet langer kenbaar zijn. Bij die uitleg is de veronderstelling dat de term niet aansluit bij de praktijk ongegrond. Evenmin kan bij die uitleg gezegd worden dat de term niet in lijn is met de in artikel 2.1.1 gegeven definitie van ontoegankelijkmaking van gegevens. Dat de gegevens niet langer kenbaar zijn voor het publiek, impliceert namelijk dat, ook in gevallen waarin het 'vernietigen' van de gegevens niet heeft bestaan uit het wissen ervan, het publiek geen toegang heeft tot die gegevens en dus niet in staat is van die gegevens kennis te nemen of gebruik te maken dan wel die gegevens te verspreiden of te verwijderen. Gelet daarop kan het 'vernietigen' van ontoegankelijk gemaakte gegevens moeilijk iets anders betekenen dan dat de ontoegankelijkmaking haar voorlopig karakter verliest.

Bij deze stand van zaken is er geen noodzaak om te kiezen voor een alternatieve terminologie.

(156) De rapporteurs vragen de regering nader toe te lichten welke factoren een rol spelen bij de keuze voor het opleggen van een maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens en de onttrekking aan het verkeer van gegevensdragers of geautomatiseerde werken waarop zich strafbare gegevens bevinden. Beschouwt de regering de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als een in beginsel meer evenredige beperking van rechten van de belanghebbende dan de maatregel tot onttrekking van gegevensdrager of werk waarop gegevens zijn opgeslagen? Speelt hierbij de belangenafweging die wordt gemaakt in het kader van de teruggave van niet-strafbare gegevens, nog een rol?

156. De vraag heeft betrekking op de situatie waarin een gegevensdrager (onverschillig of het al dan niet een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk betreft) vanwege de daarop aangetroffen 'illegale' content onttrokken kan worden aan het verkeer. In die situatie voorziet de voorgestelde regeling in drie mogelijkheden. De eerste is onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager zonder meer. De tweede mogelijkheid is dat de onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager gepaard gaat met de in artikel 4.3.17, vijfde lid, en artikel 6.4.4, tweede lid, voorziene verstrekking aan de belanghebbende op diens verzoek van bepaalde zich op de gegevensdrager bevindende niet-strafbare gegevens. De derde mogelijkheid wordt gevormd door de ontoegankelijkmaking van de 'illegale' content gevolgd door de vernietiging ervan. De eerstgenoemde mogelijkheid is het meest ingrijpend in die zin dat daarbij de grootste inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de betrokkene. Die verliest niet alleen het bezit van de gegevensdrager, maar kan ook niet langer beschikken over de daarop opgeslagen (niet-strafbare) gegevens. De tweede mogelijkheid is minder ingrijpend doordat de belanghebbende over bepaalde gegevens kan blijven beschikken. De derde mogelijkheid is het minst ingrijpend. De belanghebbende behoudt de gegevensdrager en verliest alleen de beschikkingsmacht over de 'illegale' gegevens die daarop zijn aangetroffen. Het in artikel 2.1.3, onderdeel a, verwoorde subsidiariteitsbeginsel lijkt in deze situatie mee te brengen dat steeds voor de minst ingrijpende mogelijkheid moet worden gekozen. Dat echter is niet juist. De onuitgesproken vooronderstelling bij het subsidiariteitsbeginsel is namelijk dat het voor de politie en justitie te verrichten inspanningen geen verschil maakt welke mogelijkheid wordt gekozen. In de hier bedoelde situatie gaat die vooronderstelling niet op. Voor het realiseren van de als tweede en derde genoemde mogelijkheden zijn namelijk extra inspanningen vereist. Daarom is hier een belangenafweging vereist. Het belang van de verdachte of een andere belanghebbende om te kunnen beschikken over de gegevensdrager en/of de daarop aanwezige gegevens moet – gegeven het in het algemene belang onaanvaardbare risico dat die gegevensdrager en/of de daarop aanwezige gegevens niet kunnen worden teruggegeven zonder de zekerheid dat ook de 'illegale' gegevens na teruggave beschikbaar zijn voor de verdachte of anderen – worden afgewogen tegen het algemene belang dat van de beperkte capaciteit waarover politie en justitie beschikken een zo verantwoord mogelijk gebruik wordt gemaakt. Dat betekent dat de belangen van de verdachte of een andere belanghebbende zwaarwegend genoeg moeten zijn om de noodzakelijke extra inspanningen te rechtvaardigen. Bij die belangenafweging kan worden betrokken dat artikel 36b, tweede lid, in verbinding met artikel 33c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht voorziet in een geldelijke tegemoetkoming in gevallen waarin de betrokkene door de onttrekking aan het verkeer onevenredig zwaar wordt getroffen.

De vraag of de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens in beginsel moet worden beschouwd als een meer evenredige beperking van de rechten van de belanghebbende dan de onttrekking aan het verkeer van de desbetreffende gegevensdrager kan op grond van het voorgaande bevestigend worden beantwoord. Dat geldt ook voor de vraag of de belangenafweging die vereist is bij een verzoek tot teruggave van niet-strafbare gegevens (de hiervoor als tweede genoemde mogelijkheid) een rol speelt bij de keuze tussen de onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager met al de daarop aanwezige

gegevens en louter de vernietiging van de strafbare gegevens. De keuze tussen de verschillende mogelijkheden dient steeds te berusten op een belangenafweging. De belangen die daarbij moeten worden afgewogen zijn daarbij dezelfde. Ook de factoren die in aanmerking kunnen worden genomen bij het bepalen van het gewicht dat in het concrete geval aan de verschillende belangen moet worden toegekend, zijn goeddeels dezelfde. Verschil is er in zoverre dat de beoordeling van de vraag of niet-strafbare gegevens kunnen worden verstrekt plaatsvindt naar aanleiding van een gedaan verzoek. Factoren die betrekking hebben op dat verzoek (zoals de aard, de inhoud en het aantal gegevens waarom wordt verzocht) kunnen uiteraard geen rol spelen bij de vraag of met vernietiging van de strafbare gegevens kan worden volstaan, nu de beoordeling daarvan zich niet kan beperken tot gegevens die door de belanghebbende zijn gespecificeerd. In het verlengde daarvan ligt dat de beoordeling van een verzoek om bepaalde, door de betrokkene met voldoende precisie aangeduide gegevens te verstrekken in de regel aanzienlijk minder inspanningen vergt dan het zodanig schonen van alle op de gegevensdrager aanwezige gegevens dat voldoende verzekerd is dat daarop geen 'illegale' content meer aanwezig is. Dat maakt dat de belangenafweging in het laatste geval eerder in het nadeel van de belanghebbende kan uitvallen dan in het eerste geval.

(157) Zou een toevoeging aan het voorgestelde 3.3.1, lid 2, onder e aangewezen zijn, die inhoudt dat de oplegging van een maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij een strafbeschikking enkel mogelijk is als de ontoegankelijkmaking van die gegevens op bevel van de officier van justitie kon geschieden, zonder machtiging van de rechter-commissaris?

157. De eerste aanvullingswet wijzigt artikel 3.3.1, tweede lid, in die zin dat de officier van justitie in een strafbeschikking ook de maatregel "vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens" kan opleggen. De mogelijkheid tot oplegging van deze maatregel in een strafbeschikking beperkt zich niet tot gevallen waarin de officier van justitie de ontoegankelijkmaking van gegevens heeft bevolen zonder dat daartoe een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris was vereist. Zo'n machtiging van de rechter-commissaris is op grond van de artikelen 2.7.56, eerste lid, 2.7.57, eerste lid en 2.8.16, eerste lid, onderdeel e, benodigd om in de daarin bedoelde gevallen tot het ontoegankelijk maken van gegevens over te gaan. De reden waarom in die gevallen een machtiging van de rechter-commissaris wordt vereist, is niet gelegen in de aard of de omvang van de gegevens die ontoegankelijk worden gemaakt, maar in de ingrijpendheid van de bevoegdheidsuitoefening in het kader waarvan tot ontoegankelijkmaking wordt overgaan. In artikel 2.7.56 gaat het om de bevoegdheid tot het verrichten van ingrijpend stelselmatig onderzoek als bedoeld in artikel 2.7.38, tweede lid, in artikel 2.7.57 gaat het om de bevoegdheid bevelen te geven aan de aanbieder van een communicatiedienst en in artikel 2.8.16 om kort gezegd het hacken van computers. Het is het ingrijpende karakter van deze bevoegdheden die maken dat de uitoefening ervan alleen met machtiging van de rechter-commissaris kan geschieden. De ontoegankelijkmaking van gegevens die in het kader van de uitoefening van deze bevoegdheden kan plaatsvinden is als zodanig niet ingrijpender dan de ontoegankelijkmaking die bij de uitoefening van andere bevoegdheden mogelijk is. Om meer of andersoortige gegevens gaat het niet, zodat de inbreuk die door de ontoegankelijkmaking wordt gemaakt op de rechten van de betrokkene niet groter is dan in andere gevallen. In het verlengde daarvan ligt dat ook de latere vernietiging van deze gegevens geen grotere inbreuk maakt op de rechten van de betrokkene dan in andere gevallen. Er is dan ook geen reden om de vernietiging van de gegevens bij strafbeschikking uit te sluiten in gevallen waarin het onderzoek in het kader waarvan de ontoegankelijkmaking plaatsvond de tussenkomst van de rechter-commissaris vereiste.

Aan het voorgaande kan nog het volgende worden toegevoegd. Zoals bij de beantwoording van vraag 156 is uiteengezet, is de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens een minder ingrijpende sanctie dan de onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager waarop de gegevens zich bevinden. De toevoeging aan artikel 3.3.1, tweede lid, onderdeel e, waarop in de gestelde vraag wordt gedomd, laat de bevoegdheid om die gegevensdrager bij strafbeschikking aan het verkeer te onttrekken onverlet. Het effect van de bedoelde toevoeging van de rapporteurs zou dus zijn dat de mogelijkheid om een minder zware sanctie op te leggen verloren gaat. Dat laat zich met het subsidiariteitsbeginsel niet rijmen. Ten slotte kan worden opgemerkt dat het niet zo is dat het ingeval van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij strafbeschikking aan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing ontbreekt. De verdachte kan immers verzet instellen tegen de strafbeschikking, terwijl derden over de oplegging van de maatregel tot vernietiging kunnen klagen bij de rechtbank (zie artikel 6.4.5a).

(158) De rapporteurs vragen de regering toe te lichten of de rechter bij een klachtprocedure over de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens dient te beoordelen of de belangen van de klager disproportioneel worden getroffen ten opzichte van het belang dat de vernietiging dient.

158. De vraag heeft betrekking op het voorgestelde artikel 6.4.5a. In de toelichting op het artikel is aangegeven dat van de ernstige schade waarvan het artikel spreekt, sprake is als de belangen van de klager 'onevenredig zouden worden geschaad' door de maatregel (Kamerstukken II 2025/26, 36931, nr. 3, p. 398). Dat betekent dat een proportionaliteitstoetsing is vereist. Als de klager onevenredig in zijn belangen wordt getroffen, is de maatregel disproportioneel. De vraag kan dus bevestigend worden beantwoord.

(159) Hoe verhoudt de vrijwillige vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens door telecomproviders zich tot de doorgaans gewenste rechterlijke betrokkenheid bij oplegging van de vernietigingsmaatregel en de rechtsbescherming die de verdachte en derde-belanghebbenden bij oplegging door de rechter of officier van justitie wordt geboden?

159. Het vrijwillig ontoegankelijk maken of vernietigen waarop in de vraag wordt gedoeld berust op de verplichtingen die op zogeheten "tussenhandeldiensten" rusten op grond van voorheen artikel 196c van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en sinds 4 februari 2025 op een Europese Verordening, te weten de Digital Services Act (Digitale dienstenverordening; hierna DSA). Op grond van artikel 3, onderdeel g, onder iii, van de DSA kan dat zijn een hosting-dienst, die bestaat in de opslag van de door een afnemer van de dienst verstrekte informatie, op diens verzoek. Het kan echter ook gaan om de doorgifte van informatie.

In geval van doorgifte of opslag van informatie is een dienaar aanbieder (bijvoorbeeld een hosting-dienst) niet aansprakelijk voor de informatie, op voorwaarde dat die dienst, zodra hij kennis krijgt over mogelijk illegale inhoud, prompt handelt om de illegale inhoud te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken (zie onder meer artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de DSA). Hostingdiensten (waaronder onlineplatforms) moeten op grond van artikel 16 van de DSA voorzien in mechanismen om personen of entiteiten de mogelijkheid te bieden hen in kennis te stellen van de aanwezigheid op hun dienst van illegale inhoud. In dat geval moet de dienst dus op grond van artikel 6 de toegang tot de informatie onmogelijk maken of de informatie verwijderen, wil hij zelf niet aansprakelijk worden gesteld voor die informatie. Voor personen die hierdoor worden getroffen, is voorzien in een interne klachtprocedure (artikel 20 DSA). Daarnaast kunnen afnemers van de hostingdienst kiezen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting (artikel 21 DSA). Uiteindelijk kan de getroffene zich tot de (civiele) rechter wenden.

De toegang tot informatie onmogelijk maken of het vernietigen van informatie op basis van de Digital Services Act valt in beginsel buiten het terrein van het straf(proces)recht. Het gaat bovendien om Europees recht. Dat recht laat de Nederlandse nationale wetgever vrij om op het terrein van het strafrecht te kiezen voor een grotere rechterlijke betrokkenheid. Er is in zoverre een raakvlak dat ook opsporingsdiensten en het OM 'entiteiten' zijn die een melding kunnen doen van hun inziens illegale content. In voorkomende gevallen kunnen politie en justitie dus kiezen tussen hetzij een melding als hiervoor bedoeld, hetzij het strafrechtelijke instrumentarium (ontoegankelijkmaking gevolgd door vernietiging na een rechterlijke beslissing daartoe). Dit volgt ook uit de toelichting op de Wet Computercriminaliteit III (Kamerstukken II 2015/16, 34372, nr. 3, p. 57). In de gevallen waarin de DSA-melding niet afdoende is voor de verwijdering van de gegevens, kan de officier van justitie gebruik maken van zijn strafvorderlijke bevoegdheid. Dat zullen uitzonderlijke gevallen zijn, zo volgt uit die memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie constateren dat de voorwaarden voor vernietiging van gegevens en voor onttrekking aan het verkeer uiteenlopen, terwijl met de regeling juist gelijkschakeling wordt beoogd: vernietiging is mogelijk 'ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten', terwijl onttrekking beperkter is geformuleerd ('ter voorkoming van soortgelijke feiten' dan wel 'ter belemmering van de opsporing'). De regering motiveert dit verschil met de bijzondere aard van digitale gegevens. (160) Deze leden vragen de regering te bevestigen dat deze ruimere formulering noodzakelijk en evenredig is en niet verder reikt dan nodig, mede gelet op de gevoelige aard die gegevens kunnen hebben.

160. Zoals in het antwoord op vraag 153 is uiteengezet lijdt het weinig tot geen twijfel dat Nederland als Verdragsluitende partij bij het EVRM heeft kunnen oordelen dat de verruiming van de bevoegdheden om gegevens ontoegankelijk te maken en vervolgens te vernietigen is gegrond op – in de woorden van het EHRM – 'a pressing social need' en daarom noodzakelijk is in een democratische samenleving. De gestelde

vraag kan dus bevestigend worden beantwoord. Daarbij kan worden aangetekend dat de uitoefening van de bedoelde bevoegdheden altijd vraagt om een beoordeling in het concrete geval aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

(161) De leden van de D66-fractie vragen voorts, met de Raad voor de rechtspraak, naar de praktische meerwaarde van de regeling: in hoeverre is een afzonderlijke vernietigingsmaatregel nodig naast de bestaande mogelijkheid tot inbeslagneming en onttrekking respectievelijk naast de bestaande praktijk van vrijwillige vernietiging van in de cloud opgeslagen gegevens?

161. Ten opzichte van de inbeslagneming van de gegevensdrager en de onttrekking aan het verkeer van die gegevensdrager schuilt de meerwaarde van de ontoegankelijkmaking en vervolgens de vernietiging van de desbetreffende gegevens in het bijzonder in het volgende. In gevallen waarin er geen verband bestaat met het onderzochte strafbare feit kan vernietiging van gegevens ook plaatsvinden als de nieuwe strafbare feiten waarvoor moet worden gevreesd, niet soortgelijk zijn aan het onderzochte feit. Zie daarover het antwoord op vraag 153. Voorts geldt dat de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens in beginsel minder ingrijpend is dan de onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager. Dat is een belangrijke reden geweest om de mogelijkheid tot vernietiging te verruimen (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 622). Zie nader het antwoord op vraag 156. Ten opzichte van het vrijwillig ontoegankelijk maken of vernietigen van in de cloud opgeslagen gegevens schuilt de meerwaarde onder meer in het feit dat de bedoelde vrijwillige ontoegankelijkmaking of vernietiging een figuur is die betrekking heeft op gegevens waartoe tussenhandeldiensten als bedoeld in de Digital Services Act (DSA) toegang hebben, zodat die figuur geen diensten kan bewijzen in situaties waarop de DSA niet van toepassing is. Daar komt bij dat de ontoegankelijkmaking of vernietiging 'vrijwillig' is, dat wil zeggen dat de beoordeling van de noodzaak ervan bij de tussenhandeldienst ligt. Daarvan kunnen politie en justitie niet afhankelijk zijn. Om die reden geeft artikel 2.7.57 de officier van justitie de bevoegdheid om, na een daartoe bekomen machtiging van de rechter-commissaris, de aanbieder van een communicatiedienst te bevelen bepaalde gegevens ontoegankelijk te maken. De bevoegdheid om die ontoegankelijk gemaakte gegevens vervolgens te vernietigen is daarbij een onmisbaar sluitstuk (zie ook het antwoord op vraag 159).

(162) Kan de regering verduidelijken wat onder 'vernietigen' precies wordt verstaan, nu dit bij gegevens op een fysieke drager feitelijk anders verloopt dan bij gegevens in de cloud, waar vernietiging veeleer een definitieve ontoegankelijkmaking is?

162. Zoals in het antwoord op vraag 155 is aangegeven moet de term 'vernietigen' functioneel en techniek-onafhankelijk worden uitgelegd. Bij die uitleg wordt geabstraheerd van de wijze waarop de vernietiging feitelijk verloopt. Alle manieren waarop vernietiging plaatsvindt worden in beginsel door de term gedekt. De wettekst spreekt van het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Daarin ligt besloten dat die ontoegankelijkmaking haar voorlopige karakter verliest.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens wordt vormgegeven als strafrechtelijke maatregel.

(163) Kan de regering toelichten welke ontoegankelijk gemaakte gegevens onder deze maatregel kunnen vallen en aan welke voorwaarden voor vernietiging moet zijn voldaan?

163. Onder de maatregel van het voorgestelde artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht vallen gegevens die met toepassing van de bevoegdheden gegeven in de artikelen 2.7.56, 2.7.57 en 2.8.16 ontoegankelijk zijn gemaakt. Aan de voorwaarden die deze artikelen stellen aan het ontoegankelijk maken van gegevens moet dus zijn voldaan. De (materiële) voorwaarden in het voorgestelde artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht voor vernietiging van de reeds, op grond van die bepalingen ontoegankelijk gemaakte gegevens, sluiten aan op de (materiële) voorwaarden die die artikelen stellen aan de ontoegankelijk making zelf.

(164) De Raad voor de rechtspraak heeft als deze leden het goed begrijpen bovendien op een wetssystematische ongerijmdheid gewezen: voor voorlopige ontoegankelijkmaking is soms rechterlijke betrokkenheid nodig, maar definitieve vernietiging bij strafbeschikking kan de officier van justitie zelfstandig bewerkstelligen. Onderkent de regering dit spanningsveld?

164. Dit spanningsveld wordt niet herkend. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 157. De rechterlijke betrokkenheid waarop de vragenstellers doelen vindt haar grond

in het ingrijpende karakter van het onderzoek in het kader waarvan de ontoegankelijkmaking plaatsvindt, niet in de ingrijpendheid van de ontoegankelijkmaking als zodanig. Van een wetssystematische ongerijmdheid zou veeleer sprake zijn als vernietiging bij strafbeschikking ingeval van voorafgaande rechterlijke betrokkenheid niet mogelijk zou zijn. Dan namelijk moet teruggevallen worden op de veel ingrijpender maatregel van onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager waarop de desbetreffende gegevens zich bevinden, welke maatregel ook nu al in een strafbeschikking kan worden opgelegd.

11. Doelstellingen nieuw wetboek

(165) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om bij de evaluatie van het nieuwe Wetboek afzonderlijk te rapporteren over de effecten van procesafspraken, buitengerechterlijke afdoening, strafvorderlijke gegevensverwerking en de belasting van de rechter-commissaris.

165. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek vindt er een wetsevaluatie plaats door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC). In deze evaluatie zal centraal staan of de doelstellingen van het nieuwe wetboek zijn gerealiseerd. Ten aanzien van de opzet en wijze van uitvoering van de evaluatie zal tijdig in overleg worden getreden met het WODC. Hierbij is het departement verantwoordelijk voor de keuze op welke beleidsvraag antwoord moet worden gezocht en is het WODC verantwoordelijk voor de wijze waarop dit wordt onderzocht en welke onderzoeksmethodieken daarvoor geschikt zijn. Vanuit het departement wordt geïnventariseerd welke onderwerpen van het gehele nieuwe wetboek zich lenen voor een afzonderlijke toetsing in de evaluatie. De toezeggingen die zijn gedaan tijdens de parlementaire behandeling van de vaststellingswetten worden meegenomen bij deze inventarisatie (Handeling I 2025/26, nr. 17, item 8). Hierbij gaat het om het effect van het nieuwe wetboek op kwetsbare verdachten, de toegang tot het recht als gevolg van digitalisering, het effect van het nieuwe wetboek op de rechtsbescherming in hoger beroep, de verhouding tussen de rechter-commissaris en de voorzitter van de strafkamer, het opleggen en de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis als ultimatum remedium en de ontwikkeling van alternatieven voor voorlopige hechtenis. De effecten van procesafspraken, buitengerechterlijke afdoening, strafvorderlijke gegevensverwerking en de belasting van de rechter-commissaris zijn onderwerpen die samen met de eerdere toezeggingen worden meegenomen bij deze inventarisatie. Aan de hand van de inventarisatie wordt een keuze gemaakt in de onderwerpen die worden getoetst in de evaluatie. Naast de toetsing van specifieke onderwerpen, blijft de centrale vraag van de evaluatie of de doelstellingen van het gehele nieuwe wetboek zijn gerealiseerd.

(166) De leden van de VVD-fractie vragen specifiek hoe de extra belasting van de rechter-commissaris wordt gemonitord. Wordt vóór inwerkingtreding inzichtelijk gemaakt hoeveel extra machtigingen, regiebeslissingen of andere handelingen worden verwacht?

166. Voorafgaand aan de formele evaluatie van het nieuwe wetboek zoals beschreven in het antwoord op vraag 165 zal er één en drie jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek een invoeringstoets worden ingezet om de ervaringen in kaart te brengen die met het nieuwe wetboek worden opgedaan. De invoeringstoets is bedoeld om knelpunten te signaleren zodat er eventueel snel kan worden bijgestuurd wanneer er sprake is van een ongewenst en onvoorzien effect. Voorafgaand aan de inwerkingtreding vindt ten aanzien van diverse werkzaamheden een nulmeting plaats. Aan de hand van deze nulmeting kan ten aanzien van diverse regelingen worden gemonitord wat het kwantitatieve effect is van het nieuwe wetboek. Momenteel wordt er vanuit het departement geïnventariseerd welke onderwerpen van het gehele nieuwe wetboek zich lenen voor een afzonderlijke monitoring via de invoeringstoetsen. De belasting van de rechter-commissaris wordt meegenomen in deze inventarisatie.

(167) Hoe wordt voorkomen dat versterking van rechterlijke controle leidt tot nieuwe vertraging in de opsporing?

167. De rechter-commissaris heeft in het nieuwe Wetboek van Strafvordering betrokkenheid bij de uitoefening van meer opsporingsbevoegdheden dan in het huidige wetboek het geval is. Zo moet hij een machtiging verlenen voor de uitoefening van de bevoegdheid tot infiltratie en de meer indringende vorm van stelselmatige inwinning van informatie. En in de tweede aanvullingswet worden voorstellen gedaan over de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de uitoefening van bevoegdheden in geval van inbeslagneming van smartphones en computers. Deze laatste wijzigingen vloeien voort uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en zijn in overeenstemming met de reeds bestaande werkwijze.

Betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de uitoefening van opsporingsbevoegdheden is geen nieuw fenomeen. Het wettelijk systeem is daar nu al op ingericht, waarbij wordt opgemerkt dat machtigingen in geval van spoed ook mondeling kunnen worden aangevraagd en verstrekt. De rechter-commissaris is gewend om in dit kader snelle beslissingen te nemen, zodat er geen of zo min mogelijk vertraging ontstaat in een opsporingsonderzoek. Om de werklastgevolgen op te vangen en daarmee vertraging te voorkomen is – buiten het kader van het nieuwe wetboek – naar aanleiding van de hiervoor genoemde ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie voorzien in financiering voor de aanstelling van extra rechters-commissarissen. Deze aanstelling van extra rechters-commissarissen dient er uiteraard ook toe om vertraging in de opsporing te voorkomen.

(168) De leden van de VVD-fractie vragen de regering daarnaast te reflecteren op de bredere rolverdeling tussen officier van justitie en rechter-commissaris. Verschillende onderdelen van deze aanvullingswet geven het OM een grotere of zelfstandiger rol, terwijl bij digitale opsporing juist meer druk kan ontstaan op de rechter-commissaris. Hoe beoordeelt de regering deze ontwikkeling in samenhang?

168. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering blijft – zoals nu het geval is – een belangrijk uitgangspunt dat de officier van justitie de exclusieve bevoegdheid toekomt om in strafzaken de vervolgingsbeslissing te nemen en daarmee verband houdend het opsporingsonderzoek leidt en daarover het gezag voert. Bij dat gezag past dat de officier van justitie de vrijheid heeft om het opsporingsonderzoek naar eigen inzicht in te richten. Bij de bevoegdheid de vervolgingsbeslissing te nemen hoort dat de officier van justitie daartoe voor de meest passende afdoeningsmodaliteit moet kunnen kiezen, zoals het buitengerechtelijk afdoen van een strafzaak of – in geval van berechting – het maken van procesafspraken. Wat betreft de rol van de rechter-commissaris in het opsporingsonderzoek geldt het volgende. De rechter-commissaris is in lang niet alle strafrechtelijke onderzoeken betrokken. In de zaken waarin dat wel gebeurt, verricht de rechter-commissaris doorgaans alleen incidenteel onderzoek op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, of verleent hij een machtiging aan de officier van justitie om ingrijpende opsporingsbevoegdheden te kunnen (laten) uitoefenen. Dat laatste is met name bij digitale opsporingsbevoegdheden in toenemende mate aan de orde, mede onder invloed van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Digitale opsporingsbevoegdheden behelzen niet zelden methoden waarmee een ingrijpende inbreuk wordt gemaakt op grondrechten van de verdachte en van derden. Bij wettelijke verankering worden deze daarom voorzien van het vereiste van een voorafgaande rechterlijke machtiging. Dat brengt mee dat de rechter-commissaris in meer zaken dan voorheen (in een vroeg stadium) betrokken zal raken. Die ontwikkeling, die zich in de huidige strafrechtspraktijk al voordoet en die in het nieuwe wetboek wordt gecodificeerd, kan echter zonder bezwaar bestaan naast de mogelijkheden die in dit wetsvoorstel worden gecreëerd voor het openbaar ministerie om bij het nemen van de vervolgingsbeslissing strafbare feiten op andere wijze dan via een ‘reguliere’ berechting af te doen. De rolverdeling tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris wordt door beide ontwikkelingen met andere woorden niet geraakt. De officier van justitie heeft op basis van dit wetsvoorstel meer mogelijkheden voor de afdoening van strafbare feiten vanwege zijn exclusieve bevoegdheid om de vervolgingsbeslissing te nemen en zijn daarmee verband houdende gezag over het opsporingsonderzoek, maar zal voor uitoefening van concrete opsporingsbevoegdheden vaker de rechter-commissaris moeten inschakelen. De rechter-commissaris zal, in het belang van de rechtsbescherming (vgl. artikel 1.2.25), kritisch moeten beoordelen of de inzet van een bepaalde bevoegdheid waarvoor zijn machtiging wordt gevorderd, in de concrete zaak noodzakelijk is, maar heeft geen bemoeienis met de vraag hoe de zaak uiteindelijk moet worden afgedaan.

12. Verhouding tot hoger recht

12.1 Regeling van procesafspraken

(169) De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde regeling omtrent procesafspraken vergelijkbaar is met regelingen in andere Europese lidstaten. Deze leden vragen of de regering ook kan stilstaan bij de grootste verschillen.

169. In de juridische literatuur zijn de grondtrekken van enkele afsprakenmodellen in ons omringende landen in kaart gebracht (zie L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*, Deventer: Wolters Kluwer 2018). Uit het genoemde

onderzoek blijkt dat veel Europese landen – waaronder België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Zwitserland – al een wettelijke regeling van procesafspraken kennen. De regeling van procesafspraken die in dit wetsvoorstel is opgenomen, is daarmee vergelijkbaar.

In alle genoemde landen, zo blijkt uit het genoemde onderzoek, worden procesafspraken ingezet als middel om de duur van strafzaken te verkorten en daarmee de druk op de justitiële capaciteit te verminderen (p. 41). Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk van de regelingen in die vijf landen en de voorgestelde regeling in Nederland is dat procesafspraken zijn ingebed in een gerechtelijke procedure waarbij de rechter eindverantwoordelijk blijft voor de uitkomst van strafzaken die op basis van procesafspraken worden afgedaan. In elk van deze strafrechtstelsels is het fundamentele uitgangspunt dat de rechter zich op het onderzoek op de terechtzitting actief opstelt om de waarheid vast te stellen (p. 39-40). Bij procesafspraken wordt dat (rechterlijk) bewijsonderzoek op de terechtzitting vereenvoudigd, zij het dat de rechter nog steeds zelfstandig beoordeelt of de aan de verdachte tenlastegelegde feiten bewezen zijn. Als de rechter van oordeel is dat niet is bewezen dat de verdachte zich aan die feiten schuldig heeft gemaakt dan dient hij de gemaakte procesafspraken af te wijzen en de verdachte vrij te spreken (p. 95). Een voorbeeld van een ander gemeenschappelijk kenmerk is dat via een wettelijke rechtsbijstandsverplichting rechtsbescherming wordt geboden aan de verdachte (p. 97). Ten aanzien van de positie van het slachtoffer geldt dat het slachtoffer in België, Duitsland, Frankrijk en Italië niet rechtstreeks wordt betrokken bij het maken van procesafspraken en dat hij de totstandkoming van die afspraken niet kan tegenhouden (p. 111). Met het oog op een openbare behandeling van strafzaken en de daarmee verband houdende maatschappelijke controle op de strafrechtspleging waarborgt de voorliggende wettelijke regeling dat de gemaakte procesafspraken expliciet worden besproken op het openbare onderzoek op de terechtzitting en dat het naar aanleiding daarvan gewezen vonnis in het openbaar wordt uitgesproken. Deze waarborgen zijn ook opgenomen in de procesafsprakenregelingen in België, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland. In Italië is zowel de procedure van procesafspraken als het op basis daarvan gewezen vonnis, niet openbaar (p. 116).

De regelingen van procesafspraken bevatten ook verschillen. Wat betreft de inhoud van procesafspraken geldt bijvoorbeeld dat in sommige landen is vereist dat de verdachte (op de terechtzitting) schuld erkent ten aanzien van de feiten waarover procesafspraken zijn gemaakt (België, Frankrijk en Zwitserland), terwijl die voorwaarde in andere landen – net als in de voorgestelde regeling – niet wordt gesteld (Duitsland en Italië). In Duitsland heeft de wetgever er bewust voor gekozen om de schulderkenning geen verplicht onderdeel te laten zijn van procesafspraken, omdat de strafzaken die voor procesafspraken in aanmerking kunnen komen veelsoortig zijn en een schulderkenning mogelijk geen recht zou doen aan de bijzonderheden van ieder geval. Niettemin houden procesafspraken in de Duitse praktijk vrijwel altijd in dat de tenlastegelegde feiten door de verdachte worden bekend (p. 66 en 148-149). Ook met betrekking tot het toepassingsbereik van procesafspraken bestaan verschillen. De beoogde regeling van procesafspraken die in dit wetsvoorstel is opgenomen, brengt mee dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt over zeer ernstige seksuele misdrijven en zeer ernstige geweldsmisdrijven. In Duitsland stelt de wet geen beperkingen aan het type delicten waarover procesafspraken kunnen worden gemaakt. Daar worden vooral in omvangrijke en complexe zaken – zoals grote economische en drugszaken – procesafspraken gemaakt om langdurig bewijsonderzoek te voorkomen. In Frankrijk kunnen procesafspraken alleen betrekking hebben op eenvoudige misdrijven, waarbij de door de officier van justitie voorgestelde vrijheidsstraf niet hoger mag zijn dan één jaar. In België, Italië en Zwitserland is het toepassingsgebied primair gerelateerd aan de hoogte van de voorgestelde vrijheidsstraf. In deze landen zijn procesafspraken mogelijk bij strafvoorstellen van maximaal vijf jaar vrijheidsstraf. In België zijn daarnaast bepaalde zware misdrijven – zoals ernstige seksuele misdrijven en levensdelicten – uitgesloten van procesafspraken (p. 43-45, 54, 62, 73, 84-85 en 162-163).

12.2 Aanpassing regeling over het bewaren van sporendragers

De rapporteurs hebben de volgende vragen ten aanzien van de aanpassing van de regeling over het bewaren van sporendragers.

De gestelde vragen over de wettelijke sporendragersregeling geven aanleiding tot enkele algemene opmerkingen vooraf. Daarna worden de vragen 170 tot en met 177 beantwoord. De wettelijke

sporendragersregeling is opgenomen in de eerste vaststellingswet en ondergaat in de nu voorliggende eerste aanvullingswet enkele technische wijzigingen. Uit de formulering van artikel 2.7.24, tweede lid, zoals bijgesteld in de eerste aanvullingswet, volgt dat het beslag op voorwerpen die sporen van het strafbare feit dragen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen en voor de daarin bepaalde termijn gehandhaafd blijft. Het bewaren van sporendragers is een uitzondering op de hoofdregel dat inbeslaggenomen voorwerpen worden teruggegeven, indien geen strafvorderlijk belang meer aanwezig is om het beslag op het voorwerp te handhaven. Reden voor het blijven bewaren van sporendragers is dat in de toekomst aanleiding kan zijn om opnieuw sporenonderzoek te doen aan het voorwerp, bijvoorbeeld omdat een verzoek tot herziening in een strafzaak is ingediend of omdat er een onopgeloste zaak is waarin (na het staken van het daarnaar verrichte opsporingsonderzoek) nieuwe methoden voor sporenonderzoek tot een doorbraak kunnen leiden. De regering vindt het dan ook wenselijk dat in een regeling voor het blijven bewaren sporendragers wordt voorzien. Wel is de regering van oordeel dat deze regeling proportioneel en uitvoerbaar moet zijn. Om die reden is een eerste concept van de algemene maatregel van bestuur die uitvoering geeft aan artikel 2.7.24, tweede lid, in informele consultatie voorgelegd aan de organisaties in de strafrechtspleging (in de voor het wetgevingsprogramma voor het nieuwe wetboek ingerichte werkgroepen). Dit heeft een eerste indicatie opgeleverd dat de structurele uitvoeringsconsequenties van de regeling, waaronder de financiële consequenties, groot zullen zijn, óók wanneer de gevallen waarin de bewaarplicht geldt in de algemene maatregel van bestuur zouden worden beperkt tot zaken die ernstiger misdrijven betreffen. Deze uitkomst zou zich minder goed verhouden tot het uitgangspunt dat het nieuwe wetboek als geheel per saldo budgetneutraal moet worden ingevoerd (zie de memorie van toelichting op de eerste aanvullingswet, Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 146). Op dit moment worden de mogelijkheden bezien om – binnen de kaders van de wettelijke regeling zoals bijgesteld in de eerste aanvullingswet – tot een uitvoerbare regeling te komen zodat de structurele uitvoeringsconsequenties van de sporendragersregeling te overzien zijn. In de te maken afwegingen zullen uiteraard ook de gevallen waarin sporendragers bewaard moeten blijven en de bewaartermijnen worden meegenomen.

(170) Kan de regering nader toelichten wat onder artikel 2.7.24 onder een 'sporendrager' wordt verstaan?

170. Voor wat betreft het begrip sporendragers gaat het, zoals volgt uit artikel 2.7.24, tweede lid, om een voorwerp waarop een spoor van een strafbaar feit aanwezig is. Een spoor kan bijvoorbeeld zijn een schoenafdruk, vingerafdruk, bloedspoor, etc. dat op het voorwerp is achtergelaten. Het gaat dus met name om fysiek materiaal voor sporenonderzoek. (Digitale) gegevens zijn geen sporen in de zin van dit artikel en vallen als zodanig niet onder de reikwijdte van de wettelijke sporendragersregeling (zie ook het antwoord op vragen 171 en 177). Zoals hierboven opgemerkt, zal de reikwijdte van de bewaarplicht voortvloeiend uit artikel 2.7.24, tweede lid, in een algemene maatregel van bestuur nader worden bepaald en zal daarin dus ook nadere invulling worden gegeven aan de voorwerpen die onder de regeling van 'te bewaren' sporendragers zullen vallen.

(171) Hoe verhoudt het regime van artikel 2.7.24 zich tot het regulier beslagregime van afdeling 7.2.4? Kan er overlap tussen deze regimes bestaan? Zo ja, hoe dient dan te worden bepaald welk regime wordt toegepast? Hoe verhoudt het regime van artikel 7.2.24 zich tot het regime van de gegevensverwerking? Kan er overlap tussen deze regimes bestaan? Zo ja, hoe dient dan te worden bepaald welk regime wordt toegepast? Indien meerdere regimes van toepassing zijn: hoe kunnen de rechten van betrokkenen, waaronder verdachte, slachtoffers en derden, worden gewaarborgd?

171 en 177. Verder vragen de rapporteurs en de leden van de VVD-fractie hoe de regeling voor het handhaven van beslag op sporendragers zich verhoudt tot de regeling voor 'digitaal beslag' en gegevensverwerking. Het gaat de vragenstellers klaarblijkelijk om die gevallen waarin een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk is inbeslaggenomen omdat daarop een spoor aanwezig is, bijvoorbeeld bloedspoor, vingerafdruk, etc. Het is niet ondenkbaar dat in die digitale-gegevensdrager of dat geautomatiseerd werk zich ook gegevens bevinden die relevant zijn voor het aan het licht brengen van de waarheid omtrent het strafbare feit. De verwerking van die gegevens (dus de toegang, het kennisnemen, verwijderen, delen, bewaren, etc.) wordt niet beheerst door de regeling voor het handhaven van beslag op sporendragers, maar door de regels die in de wet zijn gesteld over de verwerking van gegevens. Het ligt overigens voor de hand dat als in de praktijk zich de situatie voordoet dat een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk wordt inbeslaggenomen voor zowel onderzoek aan daarop aanwezige sporen, als onderzoek naar daarin opgeslagen gegevens, van die gegevens eerst een kopie

wordt gemaakt en opgeslagen op een andere gegevensdrager voor het onderzoek van die gegevens, zodat het inbeslaggenomen voorwerp zelf beschikbaar en bewaard blijft voor sporenonderzoek.

De rapporteurs constateren dat de memorie van toelichting ervan uit lijkt te gaan dat sporendragers na verloop van tijd geen tot weinig restwaarde zullen hebben en daarom steeds na het beëindigen van het beslag worden vernietigd. Het OM bespreekt in zijn advies echter een aantal voorbeelden van sporendragers die na verloop van tijd zowel hun financiële als emotionele waarde zullen blijven behouden, zoals sierraden van de overleden persoon.

(172) Deelt de regering de mening dat in die gevallen vernietiging van de sporendragers niet in de rede zou liggen? En, zo ja, is dat reden om toch af te zien van een afzonderlijk bewaarregime?

172. De regering is het met de rapporteurs eens dat de sporendragersregeling geen disproportionele gevolgen moet hebben (zie ook de algemene opmerkingen die aan de beantwoording van de vragen 170 tot en met 177 vooraf gaan). Het is daarom, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, van eminent belang dat bij de vormgeving van de algemene maatregel van bestuur rekening wordt gehouden met de afweging van subsidiariteit en proportionaliteit bij voorwerpen met een grote financiële, emotionele of historische waarde, en dat in overleg met de uitvoeringsinstanties nader wordt bepaald wat voor voorwerpen onder de regeling zullen komen te vallen.

(173) Wat moet precies onder 'gevallen' worden verstaan? Moet de memorie van toelichting zo worden begrepen dat het beslag alleen dient te worden gehandhaafd in het geval van ernstige strafbare feiten? En, zo ja, welke feiten kwalificeren dan als zodanig?

173, 175 en 176. Verder vragen de rapporteurs wat precies moet worden verstaan onder 'gevallen' waarin het beslag op sporendragers gehandhaafd blijft en met name of het gaat om gevallen waarin een ernstig strafbaar feit is begaan. Ook vragen zij aan de hand van welke factoren de bewaartermijnen voor sporendragers moeten worden vastgesteld (Vraag 175) en of het mogelijk is in de wet meer handvatten te geven voor de op te stellen algemene maatregel van bestuur (vraag 176). Deze vragen van de rapporteurs raken aan de voorgenomen uitwerking van de algemene maatregel van bestuur onder artikel 2.7.24, tweede lid. In antwoord daarop kan worden bevestigd dat de memorie van toelichting inderdaad zo moet worden begrepen dat wordt gedacht aan beperking van de daarin aangewezen gevallen tot een nader te omlijnen categorie van ernstiger misdrijven. Zoals hierboven aangegeven in de opmerkingen vooraf aan de beantwoording van deze vragen, zijn er indicaties dat de algemene maatregel van bestuur – ook als daarin gekozen zou worden voor beperkte toepassing van de bewaarplicht tot zaken die ernstiger misdrijven betreffen – grote uitvoeringsconsequenties zou hebben en daarmee gevolgen zou hebben voor de haalbaarheid van de wettelijke regeling. Daarom worden die uitvoeringsconsequenties op dit moment verder in kaart gebracht. Het is, gezien deze stand van zaken, niet wenselijk om vooruit te lopen op de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen reikwijdte van de regeling door meer handvatten te geven in de wet. Dat geldt ook voor de bewaartermijnen; zoals hierboven in de opmerkingen vooraf is aangegeven zullen ook de bewaartermijnen worden meegenomen in de afweging die – tegen de achtergrond van de uitvoeringsconsequenties – bij de verdere uitwerking van de algemene maatregel van bestuur moet worden gemaakt.

(174) Zoals het OM stelt, kan herziening ten voordele immers na elke veroordeling, ongeacht de ernst van het feit. Hoe verhoudt dat zich tot deze regeling?

174. De rapporteurs vragen of de sporendragersregeling ook rekening houdt met de omstandigheid dat herziening ten voordele na elke veroordeling mogelijk is, ongeacht de ernst van het feit. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat die omstandigheid onverlet laat dat de verplichting om het beslag op sporendragers te handhaven niettemin beperkt kan zijn tot bepaalde gevallen, zoals zaken betreffende een nader te omlijnen categorie van ernstiger misdrijven.

(175) Aan de hand van welke factoren moeten de bewaartermijnen voor sporendragers worden vastgesteld?

175. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 173.

(176) Is het mogelijk om in de wet meer handvatten neer te leggen voor een later op te stellen AMvB, zoals de reikwijdte van de regeling, de definitie van een 'sporendrager', een specificatie van de bewaartermijnen en het onderscheid tussen fysieke sporendragers en digitale gegevensdragers?

176. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 173.

(177) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat de regeling voor het bewaren van sporendragers en de regeling voor digitaal beslag op elkaar moeten worden afgestemd, om te voorkomen dat verschillende bewaartermijnen gelden in vergelijkbare situaties.

177. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 171.

13. Privacy en gegevensvergaring

13.1 Regeling van de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk (artikel 2.8.17)

De rapporteurs hebben de volgende vragen ten aanzien van de regeling van de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk.

(178) Heeft de regering afgewogen dat in de huidige rechtspraktijk heimelijk inloggen niet altijd wordt toegestaan op basis van overeenkomstige toepassing van artikel 126ng, lid 2 en dat met de voorgestelde inlogbevoegdheid onder omstandigheden meer kan worden bereikt dan op basis van reguliere toepassing van deze bevoegdheid tot het vorderen van gegevens doorgaans mogelijk is?

178. Artikel 2.8.17 creëert een specifieke wettelijke grondslag voor een opsporingsmethode die thans in de rechtspraktijk toepassing vindt op grond van andere – daarop in mindere mate toegesneden – bepalingen in het huidige wetboek. In de huidige opsporingspraktijk wordt al ingelogd op een geautomatiseerd werk met rechtmatig verkregen gegevens. Vanwege het ontbreken van een specifiek op deze opsporingsmethode toegesneden wettelijke grondslag is in de praktijk aansluiting gezocht bij het kader van het huidige artikel 126ng, tweede lid. De officier van justitie vordert de officier van justitie op grond van het huidige artikel 181 dat de rechter-commissaris onderzoekshandelingen verricht, door een bevel te geven aan een opsporingsambtenaar om in te loggen op nader genoemde accounts van de verdachte en daarin opgeslagen gegevens over te nemen. Daarbij wordt getoetst of aan de toepassingscriteria van de vergelijkbare bevoegdheid van artikel 126ng is voldaan. Het huidige artikel 126ng betreft echter een zogeheten vorderingsbevoegdheid, waarbij de officier van justitie (na verkregen machtiging van de rechter-commissaris) een aanbieder van een communicatiedienst vordert om bepaalde gegevens te verstrekken aan de opsporing. Die situatie verschilt van de situatie waarin de opsporingsambtenaar zelf inlogt op een geautomatiseerd werk en de gegevens selecteert die hij overneemt. De hiervoor beschreven constructie van analoge toepassing van het huidige artikel 126ng als wettelijke grondslag voor het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens is in de praktijk onder bepaalde voorwaarden verschillende malen aanvaard. Voor meer ingrijpende onderzoekshandelingen is in de systematiek van het Wetboek van Strafvordering echter een specifieke wettelijke bevoegdheid nodig. Daarin wordt met artikel 2.8.17 voorzien. Net zoals dat nu gebeurt, is het aan de officier van justitie bij het vorderen van een machtiging en aan de rechter-commissaris bij het al dan niet afgeven daarvan, om een afweging te maken over de noodzaak van uitoefening van deze bevoegdheid in het concrete geval.

Met de voorgestelde inlogbevoegdheid kan onder omstandigheden inderdaad meer worden bereikt dan op basis van de bestaande bevoegdheid tot het vorderen van gegevens doorgaans mogelijk is. Dat is wenselijk, omdat het regelmatig voorkomt dat aanbieders van communicatiediensten wel willen, maar niet kunnen voldoen aan de vordering, bedoeld in artikel 126ng, tweede lid (o.a. door versleuteling). Voor die gevallen biedt toepassing van artikel 2.8.17 uitkomst. Met die omstandigheid is bij de totstandkoming van deze nieuwe bevoegdheid expliciet rekening gehouden.

(179) Kan de regering toelichten wat de beoogde verhouding is tussen de voorgestelde inlogbevoegdheid en de bevoegdheid tot onderzoek van publiek toegankelijke gegevens (artikel 2.8.8), in het bijzonder in gevallen waarin inloggegevens in meer of mindere mate publiek beschikbaar zijn, bijvoorbeeld na een datalek?

179. Artikel 2.8.8 biedt de opsporing de (eveneens heimelijke) bevoegdheid om persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen over te nemen. In de memorie van toelichting op de eerste vaststellingswet is uitgebreid toegelicht wat moet worden verstaan onder publiek toegankelijke bronnen (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 680-683). In principe zijn alle bronnen die op een geautomatiseerd werk staan dat bereikbaar is vanaf het internet, die gepubliceerd (in geval van een webpagina) of gedeeld (in geval van bestanden delen) zijn en niet voorzien zijn van een beveiliging, publiek toegankelijk. Denk hierbij onder meer aan “open” sociale media, waarop een ieder kan zien wat een persoon plaatst. De bevoegdheid

maakt, zeker in verhouding tot artikel 2.8.17, minder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en is daarom gebonden aan minder strenge toepassingscriteria. Zo is er bijvoorbeeld geen machtiging van de rechter-commissaris nodig en kan de bevoegdheid bij verdenking van elk misdrijf worden uitgeoefend.

De bevoegdheid van artikel 2.8.17 richt zich op heel andere delen van het internet, namelijk op de accounts die wel zijn voorzien van een beveiliging. De opsporing “doorbreekt” die beveiliging door in te loggen op dezelfde wijze als de gebruiker pleegt te doen, namelijk door het invoeren van de inloggegevens. Op grond van artikel 2.8.8 kunnen deze afgesloten accounts niet worden onderzocht en kunnen daaruit ook geen gegevens worden overgenomen. Het zijn immers geen publiek toegankelijke bronnen.

Als inloggegevens als gevolg van een datalek in meer of mindere mate publiek beschikbaar worden, is het feitelijk mogelijk dat de opsporing van die gegevens gebruik maakt. Het is daarbij sterk afhankelijk van alle omstandigheden van het geval wat de opsporing zal doen in deze hypothetische situatie. In het geval inloggegevens van een e-mailaccount voor een ieder zijn te raadplegen, gaat het om publiek toegankelijke gegevens die de opsporing zou kunnen overnemen op basis van artikel 2.8.8. De gegevens zijn dan rechtmatig verkregen en kunnen vervolgens worden gebruikt om op grond van artikel 2.8.17 in te loggen op het desbetreffende e-mailaccount. De opsporing moet in die situatie natuurlijk wel ernstig rekening houden met het feit dat ieder willekeurig ander persoon ook kan inloggen op dat e-mailaccount. De inhoud van het e-mailaccount kan in zoverre “besmet” zijn geraakt met gegevens die niet zijn ingevoerd door de gebruiker van het account. De waarde van het account voor de opsporing is dan ook zeer discutabel. Ook om die reden zal deze situatie nauwelijks een rol spelen in de opsporingspraktijk.

(180) Kan de regering nader toelichten of, en zo ja in hoeverre, bij toepassing van de voorgestelde inlogbevoegdheid misleidend en/of persoonlijk contact met derden is toegelaten, gelet op het vereiste dat de opsporingsambtenaar zich toegang verschaft zoals de gebruiker dat pleegt te doen?

(181) Kan de regering nader toelichten of het vereiste dat de opsporingsambtenaar zich toegang verschaft zoals de gebruiker dat pleegt te doen, inhoudt dat alleen toegang mag worden verkregen op technisch eenvoudige wijze of ook op technisch complexere wijze, mits de gebruiker die complexere inlogmethode zelf kan gebruiken?

180 en 181. Toegang verschaffen in de zin van artikel 2.8.17 zal doorgaans plaatsvinden door het invoeren van de correcte combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord. Maar de inlogbevoegdheid mag ook worden ingezet bij uitgebreidere en complexere accountbeveiliging, zoals twee-factor-authenticatie. Er mag dus ook op technisch complexere wijze toegang worden verkregen, mits de gebruiker die complexere inlogmethode zelf ook had kunnen gebruiken en de opsporing de benodigde gegevens op rechtmatige wijze heeft verkregen. Zodra het gaat om technisch ingewikkelde situaties waarbij beveiliging moet worden doorbroken door de opsporingsambtenaar en waarbij de toegang juist op ongebruikelijke wijze wordt verkregen (die afwijkt van de inlogwijze van de gebruiker) dient de opsporing gebruik te maken van de hackbevoegdheid uit artikel 2.8.16.

Artikel 2.8.17 bevat een bevoegdheid voor het inloggen op een geautomatiseerd werk, en kan worden uitgeoefend nadat de daarvoor benodigde gegevens zijn verkregen. De bevoegdheid heeft geen betrekking op de wijze van *verkrijging* van de voor het inloggen benodigde gegevens, maar schrijft alleen voor dat die verkrijging rechtmatig is geschied. De vraag van de rapporteurs over het mogelijk misleidend of persoonlijk contact met derden richt zich op het verkrijgen van de gegevens die nodig zijn om in te loggen, een proces dat dus voorafgaat aan de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.8.17. Bij het verkrijgen van die gegevens geldt niet dat de opsporing dat doet op een wijze zoals de gebruiker dat pleegt te doen. De politie zal deze gegevens wel op rechtmatige wijze moeten verkrijgen. Er moet dus gebruik worden gemaakt van daartoe geëigende opsporingsbevoegdheden. Misleidend of persoonlijk contact met derden, zoals in de vraagstelling verwoord, is dus mogelijk als daartoe een bevoegdheid bestaat. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de heimelijke bevoegdheid tot stelselmatige inwinning van informatie (artikel 2.8.11).

(182) Kan de regering nader toelichten waarom met het vereiste dat inloggegevens in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening moeten zijn verkregen, wordt afgeweken van de bestaande wettelijke systematiek en hoe het vereiste zich verhoudt tot de regeling van processuele sancties uit artikel 4.3.12-16?

182. In artikel 2.8.17 is voorgeschreven dat een opsporingsambtenaar de benodigde inloggegevens heeft verkregen in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening. Dat de opsporing alleen mag handelen volgens de voorgeschreven wettelijke regels – in de rechtmatige uitoefening van de bediening – spreekt vanzelf, maar is in artikel 2.8.17 om verschillende redenen geëxpliciteerd.

Allereerst is voor de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.8.17, het rechtmatig verkrijgen van inloggegevens essentieel. De bevoegdheid betreft het inloggen op een geautomatiseerd werk op een technisch eenvoudige wijze zoals de gebruiker dat pleegt te doen. Daarvoor zijn de inloggegevens noodzakelijk. De bevoegdheid onderscheidt zich op deze wijze van de hackbevoegdheid van artikel 2.8.16. Die bevoegdheid geeft de opsporing de mogelijkheid om binnen te dringen in een geautomatiseerd werk. Daarbij gaat het echter om technisch ingewikkelde manieren van binnendringen, waarbij bijvoorbeeld beveiligingssystemen worden omzeild.

Zonder de verkregen inloggegevens kan de bevoegdheid van artikel 2.8.17 dus niet worden uitgeoefend. Er is geen andere bevoegdheid waarin het voorhanden hebben van dergelijke gegevens zo cruciaal is voor de toepassing van de bevoegdheid. Weliswaar heeft de opsporing voor het vastleggen van telecommunicatie (de telefoontap), bedoeld in artikel 2.8.13, een telefoonnummer nodig. Dit telefoonnummer is echter geen gegeven dat alleen bekend is bij de gebruiker, zoals inloggegevens dat wel behoren te zijn. Het is in sommige gevallen algemeen bekend, en als het niet algemeen bekend is, beschikt de opsporing over de bevoegdheid van artikel 2.8.14 om het nummer te verkrijgen dat vervolgens kan worden getapt.

De rechter-commissaris dient bij het afgeven van de machtiging voor de bevoegdheid van artikel 2.8.17 te toetsen of de inloggegevens rechtmatig zijn verkregen. Op deze manier moet worden voorkomen dat de opsporing op andere (niet-rechtmatige) manieren inloggegevens achterhaalt om daarmee vervolgens de bevoegdheid van artikel 2.8.17 te kunnen uitoefenen. Er vindt dus altijd een voorafgaande toetsing van de rechter-commissaris plaats op de rechtmatige verkrijging van de inloggegevens. Toetsing door de zittingsrechter in het kader van de artikelen 4.3.13, 4.3.14 en 4.3.15 vindt alleen plaats als de zaak tot een vervolging en een berechting leidt.

Door de voorafgaande toets van de rechter-commissaris zou er in principe tijdens een eventuele rechtszaak geen discussie meer over de rechtmatigheid van verkrijging van de inloggegevens kunnen bestaan. Dit staat er niet aan in de weg dat de verdediging de verkrijging van de inloggegevens tijdens het onderzoek op de terechtzitting nogmaals aan de orde stelt en dat bij eventueel onrechtmatig handelen van de opsporing de zittingsrechter de artikelen 4.3.13, 4.3.14 of 4.3.15 kan toepassen.

(183) Acht de regering het gewenst dat in de tekst van artikel 2.8.17 wordt verduidelijkt dat met het oog op overname van gegevens onderzoek van de account mag worden verricht (vgl. artikel 2.8.16, lid 2)?

(184) Acht de regering het gewenst dat in de tekst van artikel 2.8.17 het maken van een 'werkkopie' van een account nader wordt genormeerd, voor zover daarbij gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen?

183 en 184. In de memorie van toelichting bij artikel 2.8.17 wordt, mede naar aanleiding van het consultatieadvies van het openbaar ministerie, ingegaan op het doen van onderzoek en het maken van een werkkopie (Kamerstukken II 2025/26, 36913, nr. 3, p. 258). Daaruit volgt dat de opsporingsambtenaar, nadat hij zich toegang heeft verschaft tot bijvoorbeeld een e-mailaccount, onderzoek kan doen met het oog op het overnemen van daarop opgeslagen gegevens. Daarbij kan de opsporingsambtenaar kennisnemen van de gegevens die zijn opgeslagen op het account waarop is ingelogd waarna hij deze kan overnemen. Artikel 2.8.17 staat er daarbij niet aan in de weg dat er een werkkopie wordt gemaakt van de opgeslagen gegevens. Op grond van artikel 2.1.1 wordt onder het overnemen van gegevens immers verstaan *"het kopiëren van gegevens uit een externe bron"*. Bij het overnemen van de gegevens zal vrijwel altijd gebruik worden gemaakt van een bepaald technisch hulpmiddel, net zoals dit het geval is bij andere vormen van overnemen van gegevens. Denk hierbij aan het maken van images van inbeslaggenomen telefoons en bij een netwerkzoeking. Het overnemen van gegevens, en dus ook het eventueel maken van een werkkopie, bedoeld in artikel 2.8.17, verschilt niet van de bestaande vormen van overnemen van gegevens. Bij die bestaande vormen is ook geen sprake van een nadere normering in het geval van het maken van een werkkopie. De bestaande manier van werken binnen de opsporing volstaat en dit zal niet anders zijn bij de toepassing van artikel 2.8.17. Er is dan ook geen reden om het maken van een werkkopie

in het geval van artikel 2.8.17 nader te normeren. Ook is het niet nodig dat in de bepaling wordt verduidelijkt dat met het oog op het overnemen van gegevens ook onderzoek van het account mag worden verricht. Dit blijkt allereerst uit de memorie van toelichting zoals hierboven aangehaald. Daarnaast spreekt het voor zich dat voor het overnemen van gegevens eerst een vorm van onderzoek moet worden verricht. De bepaling sluit hiermee aan bij bijvoorbeeld artikel 2.8.8, waarin ook enkel is bepaald dat persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen kunnen worden overgenomen. Dat daarvóór een vorm van onderzoek in die publiek toegankelijke bron nodig is, spreekt voor zich; de opsporing moet eerst kennis kunnen nemen van de aanwezige gegevens om vervolgens een selectie te kunnen maken van gegevens die relevant zijn en dus moeten worden overgenomen. Dit geldt eveneens voor artikel 2.8.17.

13.2 Regeling van het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming

De rapporteurs hebben de volgende vragen ten aanzien van de regeling van het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming.

(185) Waarom gaat de regering in de memorie van toelichting wel uitgebreid in op de eisen die aan een klaagschrift op grond van artikel 6.4.4 worden gesteld, maar ontbreekt die toelichting als het gaat om de eisen die aan een verzoek op grond van artikel 4.3.17 moeten worden gesteld? Impliceert dat dat de belangenafweging die gemaakt moet worden en de omstandigheden die daarbij van belang zijn, dezelfde zijn of zou er wel een verschil in weging van de omstandigheden kunnen zijn? De voorgaande vraag is met name van belang nu in de toelichting bij artikel 6.4.4. wordt benadrukt dat aan het klaagschrift hoge eisen moeten worden gesteld in verband met het summiere karakter van de beklagprocedure. Impliceert die opmerking dat de eisen die aan een verzoek op grond van artikel 4.3.17 worden gesteld, minder hoog zijn?

185 en 189. Met betrekking tot de motivering van een verzoek tot – kort gezegd – verstrekking van niet-strafbare gegevens wordt opgemerkt dat dit verzoek concreet en onderbouwd moet zijn, zodat het openbaar ministerie in staat wordt gesteld voorafgaand aan (of op) het onderzoek in raadkamer of ter terechtzitting een standpunt daaromtrent in te nemen en de rechter in de gelegenheid wordt gesteld daarover een beslissing te nemen, op basis van alle relevante feiten en omstandigheden (vgl. ECLI:NL:HR:2025:1716). Dit geldt zowel voor een verzoek op grond van artikel 4.3.17, vijfde lid, aan de rechter in de strafzaak, als voor een verzoek op grond van artikel 6.4.4, tweede lid, aan de beklagrechter. De eisen die worden gesteld aan de motivering van een verzoek zijn dus niet anders dan die gesteld aan de motivering van een klaagschrift.

Het neemt niet weg dat de rechter de persoon die verstrekking van gegevens verzoekt en de officier van justitie kan vragen om nadere informatie of toelichting, indien hij dit nodig acht om zijn oordeel te vormen. In hoeverre een dergelijke actieve opstelling van de rechter wordt verwacht is niet in algemene zin te beantwoorden. Dit hangt af van het concrete geval. Van belang is of de rechter zich voldoende voorgelicht acht om, rekening houdend met alle relevante feiten en omstandigheden en af te wegen belangen, een beslissing te nemen over het verzoek.

(186) In hoeverre moeten belangen van derden worden meegewogen bij de beoordeling van een verzoek tot teruggave?

186. Bij de beoordeling van het verzoek komt niet alleen betekenis toe aan het eigen belang van de verzoeker/klager bij het verstrekken van de niet-strafbare gegevens die worden verzocht. De rechter zal ook rekening moeten houden met belangen van derden, bijvoorbeeld in het geval de verdachte verstrekking verzoekt van gegevens die ook betrekking hebben op een slachtoffer in de zaak (denk aan foto's waarop ook het slachtoffer staat of documenten waarin ook gevoelige informatie over het slachtoffer voorkomt).

(187) In hoeverre moet de 'eigen verantwoordelijkheid' van de verdachte of belanghebbende apart meegewogen worden wanneer er sprake is van vermenging van strafbare en niet-strafbare gegevens op een gegevensdrager of geautomatiseerd werk? Is het voldoende als die vermenging wordt meegewogen bij de beoordeling van de werklast bij de toewijzing van een verzoek of is nalatigheid of slordigheid van de verdachte (of de belanghebbende of veroordeelde) een op zichzelf staande factor?

187. Bij de afweging van alle relevante feiten, omstandigheden en belangen komt ook betekenis toe aan de mate waarin de verzochte niet-strafbare gegevens zijn vermengd met de strafbare gegevens op (of in) een gegevensdrager of geautomatiseerd werk en de hoeveelheid werk die nodig is om de verzochte gegevens te (onder)scheiden. In dit verband kan de rechter ook rekening houden met de mate waarin

degene die gegevens verzoekt er zelf voor verantwoordelijk is dat die gegevens zodanig zijn bewaard op de gegevensdrager, dat het onevenredig veel werk meebrengt voor de opsporingsambtenaren om de niet-strafbare gegevens die worden verzocht op (of in) de gegevensdrager of geautomatiseerd werk te vinden en zonder risico op verstrekking van ook strafbare gegevens te verstrekken.

(188) Op welke wijze moeten klagers en verdachten zich een beeld vormen van het opsporingsbelang van een lopend opsporingsonderzoek? In hoeverre kunnen zij ertoe in staat worden geacht dat zij beargumenteren dat het opsporingsbelang moet wijken voor hun eigen belang?

188. Van degene die een verzoek doet mag worden verlangd dat hij of zij onderbouwd aangeeft waarom het strafvorderlijk belang zich niet verzet tegen het verstrekken van gegevens, bijvoorbeeld door concreet aan te geven welke niet-strafbare gegevens worden verzocht en waarom de verzochte gegevens niet (meer) relevant zijn voor enig (nog te verrichten) onderzoek naar het strafbare feit, het wederrechtelijk verkregen voordeel of aan benadeelde partijen toegebrachte schade. Het is aan de rechter om vervolgens te beoordelen of de belangen die zijn aangevoerd en andere - bijvoorbeeld de in het antwoord op vragen 186 en 187 genoemde - omstandigheden zich inderdaad niet verzetten tegen verstrekking van de verzochte gegevens. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om bij nota van wijziging artikel 6.4.12 aan te passen zodat de rechtbank, ook ingeval zij op vordering van de officier van justitie bij afzonderlijke beslissing beslist dat een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk aan het verkeer moet worden onttrokken, op verzoek van de belanghebbende kan bevelen dat gegevens opgeslagen in, dan wel aanwezig op dat voorwerp aan de belanghebbende worden verstrekt.

(189) Welke mate van detail wordt, in het belang van de uitvoerbaarheid van de beslissing, van de rechter verwacht bij het nemen van een beslissing? En in hoeverre moet de (beklag)rechter zich in dat verband actief opstellen?

189. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 185.

14. Uitvoeringsconsequenties

14.1 Implementatiewerkzaamheden

(190) De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een update kan geven over de verkenning naar wat ervoor nodig is om te zorgen dat alle actoren die te maken krijgen met wijzigingen van hun strafvorderlijke bevoegdheden, tijdig worden geïnformeerd, bijvoorbeeld door gerichte communicatie. Loopt dit naar behoren?

190. Voor het beantwoorden van deze vraag onderscheiden wij twee groepen actoren: ten eerste de groep die in de hoedanigheid van zijn functie onderdeel uitmaakt van de strafrechtketen, zoals opsporingsfunctionarissen, en ten tweede de groep die vanwege de bijzondere aard van zijn beroep enkele strafvorderlijke bevoegdheden toekomt. Voor die tweede groep wordt verwezen naar het antwoord op vraag 133.

Strafrechtketenfunctionarissen moeten worden bijgeschoold om te kunnen werken met het nieuwe wetboek. De individuele ketenpartners zijn zelf primair verantwoordelijk voor de veranderopgave die voortkomt uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het departement ondersteunt waar nodig op het gebied van wetsinterpretatie. De leeropgave bij de verschillende organisaties is zeer gevarieerd, zowel qua doelgroep als leerdoelen. Daar waar samenwerking meerwaarde heeft, wordt dit gestimuleerd. Te denken valt aan opleidingen door de SSR. Daarnaast is het belangrijk om binnen de keten afstemming te hebben over bijvoorbeeld de periodes waarin er opleidingen plaatsvinden, teneinde productieverlies in de keten zo veel als mogelijk te beperken. Om dit te realiseren komt de opleidingsplanning tot stand in goed overleg tussen de verschillende ketenpartners.

II. ARTIKELSGEWIJZ DEEL

Artikel 1.1.1

(191) De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten wat de praktische gevolgen zijn van de aanvulling van artikel 1.1.1 voor de uitleg van bestaande bevoegdheden en of dit niet het risico meebrengt dat

rechtstreeks werkende EU-besluiten een zelfstandige grondslag voor strafvorderlijk optreden worden, ook zonder nationale parlementaire legitimatie.

191. Met de aanvulling van artikel 1.1.1 wordt beoogd het reeds geldende recht beter weer te geven; inhoudelijke wijzigingen zijn niet beoogd. Deze aanvulling heeft daarom geen gevolgen voor de uitleg van bestaande bevoegdheden of de grondslagen daarvoor. Belangrijk in dit verband is dat de doorwerking van internationaal en Europees recht niet wordt bepaald door het Wetboek van Strafvordering. De wijze waarop verbindende EU-regelgeving doorwerkt in het Nederlandse recht wordt bepaald in het EU-recht zelf (ECLI:EU:C:1963:1, ECLI:EU:C:1964:66 en ECLI:NL:HR:2004:AR1797). Onder voorwaarden kunnen bepalingen van EU-recht rechtstreeks worden toegepast in de lidstaten.

Voor het strafprocesrecht zijn voornamelijk richtlijnen relevant, naast nog enkele kaderbesluiten. Deze instrumenten kunnen geen rechtstreekse grondslag vormen voor strafvorderlijk optreden omdat richtlijnen enkel rechtstreekse werking hebben voor zover de omzettingstermijn is verstreken en het gaat om bepalingen die rechten toekennen aan individuen die zij kunnen invoeren tegenover de lidstaat (en kaderbesluiten hebben naar hun aard nooit rechtstreekse werking). Verordeningen werken wel rechtstreeks en kunnen ook bevoegdheden toekennen aan nationale autoriteiten. Welke nationale autoriteiten deze bevoegdheid kunnen uitoefenen, vergt evenwel in beginsel aanwijzing in nationale uitvoeringswetgeving, zo kan ook worden afgeleid uit het Europeesrechtelijke beginsel van nationale institutionele autonomie (op grond waarvan lidstaten vrij zijn in de inrichting van hun institutionele structuur; zie artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) en het Nederlandse legaliteitsbeginsel (vgl. de annotatie van J.E. van den Brink bij ECLI:NL:CBB:2020:929, AB 2021/188 met verdere literatuurverwijzingen). Een voorbeeld van die gelaagde wetgeving op strafvorderlijk terrein, waarbij de norm zelf in het EU-recht is geregeld, maar de bevoegdheid om de norm daadwerkelijk toe te passen wordt neergelegd in het nationale recht, kan worden gevonden in de Verordening inzake elektronisch bewijsmateriaal. Deze verordening maakt het mogelijk voor bevoegde autoriteiten om rechtstreeks aan een aanbieder van bijvoorbeeld internetdiensten in een andere lidstaat te bevelen om informatie die kan dienen als bewijsmateriaal te bewaren of te verstrekken. In een wetsvoorstel ter uitvoering van deze Verordening is (onder meer) opgenomen dat de officier van justitie een dergelijk Europees verstrekingsbevel kan uitvaardigen (Kamerstukken II 2025/26, 36905, nr. 2). Artikel 1.1.1 kan in gevallen waarin bevoegdheden voor overheidsoptreden zijn neergelegd in rechtstreeks werkende verordeningen, een signalerende functie vervullen door te wijzen op de opdracht voor de wetgever om te voorzien in bevoegdheidstoedeling in de nationale wet.

Artikel 1.1.19

(192) De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de definitie van procesafspraken voldoende scherp is afgebakend. Welke afspraken tussen het OM en de verdachte vallen buiten deze definitie? Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat materieel vergelijkbare afspraken buiten de wettelijke toetsingscriteria voor procesafspraken worden gehouden?

192. De regeling van procesafspraken die in dit wetsvoorstel is opgenomen normeert afspraken die worden gemaakt tussen het openbaar ministerie en de verdachte – met het oog op de berechting – die van invloed zijn op de omvang van de strafzaak die aan de rechter wordt voorgelegd of betrekking hebben op een of meer centrale beslissingen over de zaak die de rechter moet nemen. De definitiebepaling van procesafspraken die in artikel 1.1.19 is neergelegd, beoogt die reikwijdte tot uitdrukking te brengen. Bij procesafspraken gaat het – zo blijkt ook uit die bepaling – om afspraken tussen het openbaar ministerie (de officier van justitie of advocaat-generaal) en de verdachte met het oog op de berechting die overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging of een gezamenlijk voorstel inhouden voor de uit te spreken bewezenverklaring, kwalificatie of sanctieoplegging. Bij afspraken over de inhoud en omvang van de tenlastelegging (tenlasteleggingsafspraken) kan het bijvoorbeeld gaan om afspraken om bepaalde strafbare feiten uit de tenlastelegging weg te laten (kwantitatieve beperkingen; bijvoorbeeld het ten laste leggen van drie in plaats van vijf drugstransporten) of van een lichtere kwalificatie te voorzien (kwalitatieve beperkingen; bijvoorbeeld het ten laste leggen van de schuldvariant in plaats van de opzetvariant van witwassen). Bij afspraken die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de uit te spreken bewezenverklaring, kwalificatie of sanctieoplegging gaat het om een voorstel van de officier van justitie en de verdachte aan de rechter om in de strafzaak een bepaalde beslissing te nemen, zoals het opleggen van een gevangenisstraf voor een bepaalde duur. Het toetsingskader van artikel 4.2.26b is op beide soorten procesafspraken (afspraken over de inhoud en

omvang van de tenlastelegging onderscheidenlijk afspraken die een gezamenlijk afdoeningsvoorstel inhouden) van toepassing. Ten aanzien van procesafspraken die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de sanctieoplegging zal de rechter onder meer moeten beoordelen of de voorgestelde sanctiebeslissing niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en of de voorgestelde strafvermindering niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f). Als procesafspraken worden gemaakt over de inhoud en omvang van de tenlastelegging – en dus wordt overeengekomen bepaalde bewijsbare en strafbare feiten buiten de tenlastelegging te houden – is eveneens een toetsende rol voor de rechter weggelegd. Hij zal onder meer moeten beoordelen of de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van de zaak (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel e) en of de uitoefening van de rechten van het slachtoffer of de benadeelde partij niet onevenredig wordt beperkt door de gemaakte procesafspraken (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel d, voor de benadeelde partij in samenhang met artikel 4.4.3). Verder bevat de wettelijke regeling begrenzingen met betrekking tot afspraken die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de rechterlijke beslissing op de vordering van de benadeelde partij, zoals tot uitdrukking komt in het voorschrift dat dergelijke afspraken alleen kunnen worden gemaakt indien de benadeelde partij hiermee instemt (artikel 4.2.26b, derde lid). Naar aanleiding van de gestelde vraag van de leden van de VVD-fractie wordt de beslissing op de vordering van de benadeelde partij toegevoegd aan de wettelijke definitiebepaling van procesafspraken, zodat in die bepaling wordt verduidelijkt dat de voorgestelde regeling van procesafspraken zich ook uitstrekt tot afspraken over die rechterlijke beslissingen. Met het oog daarop wordt artikel 1.1.19 aangevuld bij de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

Andersoortige afspraken vallen buiten de wettelijke regeling. Te denken valt aan overeenstemming tussen de officier van justitie en de verdachte over de (wijze van) tenuitvoerlegging van een geldboete, zoals de betaling daarvan in termijnen. De OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken bevat hierover wel regels die zullen moeten worden nageleefd. Zo mogen deze afspraken slechts na een positief besluit van het CJIB aan de verdediging worden bevestigd. Als deze afspraken zijn gemaakt in combinatie met procesafspraken, dan geldt de wettelijke verplichting om ook de eerstgenoemde afspraken op schrift te stellen en bij de processtukken te voegen (artikel 3.1.1a, vierde lid). Een ander voorbeeld is dat de officier van justitie in het kader van procesafspraken toezegt het beslag op bepaalde voorwerpen te zullen opheffen. Ook zo'n toezegging moet – als tevens procesafspraken in de zin van de wettelijke definitie worden gemaakt – schriftelijk worden vastgelegd, om zo de rechter zicht te geven op de context waarbinnen de procesafspraken tot stand zijn gekomen en hem in staat te stellen die procesafspraken adequaat te toetsen.

Artikel 4.2.26b

Eerste lid c) niet betwisten van de feiten

De leden van de VVD-fractie lezen dat een bekentenis van feiten of een erkenning van schuld niet is vereist voor het maken van procesafspraken. Een praktische reden daarvoor is dat vanuit de praktijk geen signalen zijn ontvangen dat hieraan behoefte bestaat. Deze stelling achten deze leden onjuist. Er zijn niet alleen in het voortraject signalen ontvangen van organisaties die wel hieraan behoefte hebben, maar er bestaan ook principiële redenen om juist wel een vorm van schulderkenning als wettelijk vereiste op te nemen.

De leden van de VVD-fractie hechten eraan dat er een volledig beeld wordt geschetst over de voor- en nadelen van dit voorgestelde onderdeel. In andere landen waarin (een vorm van) procesafspraken onderdeel zijn van het strafprocesrecht, zijn wel vereisten opgenomen over een bekentenis of een zekere erkenning van (een mate van) schuld. Bijvoorbeeld in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten is (een mate van) schulderkenning wel degelijk als wettelijke voorwaarde gesteld voor procesafspraken.

(193) Kan de regering nader reflecteren op het risico dat het ontbreken van elke vorm van deze voorwaarde afbreuk doet aan de maatschappelijke acceptatie van straffen en de genoegdoening aan slachtoffers?

193. Procesafspraken dragen bij aan een snelle en doeltreffende berechting, wat ook in het belang van slachtoffers is. Er zijn goede redenen om erkenning van schuld niet als voorwaarde te stellen maar in plaats daarvan te eisen dat de verdachte het tenlastegelegde niet betwist. Naast het feit dat uit de consultatieadviezen niet blijkt dat er behoefte bestaat aan schulderkenning als voorwaarde, zou van een

dergelijk vereiste druk op de verklaringsvrijheid kunnen uitgaan (J.H. Crijns en M.J. Dubelaar, “De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever”, *DD* 2023/41, par. 4.2.2). Bovendien zou de verdachte zich in een nadelige positie moeten plaatsen, omdat een reeds afgelegde verklaring waarin hij erkent schuld te hebben aan het tenlastegelegde niet zomaar kan worden “weggedacht” als de procesafspraken niet worden toegelaten. In het antwoord op vraag 169 is ingegaan op een aantal aspecten van wettelijke regelingen van procesafspraken in ons omringende landen. Daarbij is aan de orde gekomen dat in sommige landen is vereist dat de verdachte (op de terechtzitting) schuld erkent ten aanzien van de feiten waarover procesafspraken zijn gemaakt, terwijl die voorwaarde in andere landen – net als in de huidige praktijk en in de voorgestelde regeling – niet wordt gesteld. Dat neemt niet weg dat het van groot belang wordt geacht dat maatschappelijk draagvlak blijft bestaan voor het afdoen van strafzaken op basis van procesafspraken. Met het oog daarop is in het wetsvoorstel gekozen voor een samenstel van waarborgen, waarbij – om de hiervoor genoemde redenen – niet ook een verplichte schulderkenning wordt geïntroduceerd. Allereerst wordt bepaald dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt bij zeer ernstige geweldsmisdrijven of zeer ernstige seksuele misdrijven, vanwege de ernst en maatschappelijke impact daarvan. Bij dit type delicten wordt een uitruil van strafvermindering tegen proceseconomische voordelen niet passend geacht. Daarnaast kan de rechtbank bij delicten waarover wél procesafspraken kunnen worden gemaakt, die afspraken alleen toelaten als onder andere de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak, de voorgestelde sanctieoplegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Verder wordt vereist dat de verdachte de tenlastegelegde feiten niet betwist (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel c). Daarnaast blijft het fundamentele uitgangspunt gehandhaafd dat de rechter zelfstandig verantwoordelijk is voor de uitkomst van de strafzaak, waarbij hij dus beslissingen kan nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Deze wettelijke toelaatbaarheidscriteria en positie van de rechter dienen het maatschappelijk belang dat op het begaan van strafbare feiten een proportionele strafrechtelijke reactie volgt, ook als procesafspraken zijn gemaakt. Ook is de procespositie van het slachtoffer verstevigd in de procedure waarbinnen procesafspraken tot stand komen en de toelaatbaarheid daarvan door de rechter wordt beoordeeld. Zo wordt in de wet vastgelegd dat het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting, op basis waarvan de officier van justitie en de rechter zich ten volle rekenschap kunnen geven van de wijze waarop de procesafspraken zich verhouden tot de rechten en belangen van het slachtoffer. Wat de financiële genoegdoening van slachtoffers betreft is bepaald, dat het maken van afspraken over een vordering van de benadeelde partij alleen mogelijk is indien de benadeelde partij daarmee instemt.

(194) Deze leden brengen in herinnering dat slachtoffers ook na invoering van de wettelijke regeling geconfronteerd worden met lagere straffen voor daders zonder dat er enige vorm van verantwoordelijkheid wordt genomen. Wat is de boodschap van de regering aan deze slachtoffers?

194. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is toegelicht, is een erkenning van schuld om diverse redenen niet opgenomen als wettelijke voorwaarde voor het maken van procesafspraken, maar is in plaats daarvan gekozen voor het vereiste van niet-betwisten. Dat neemt niet weg dat het voor het slachtoffer en de samenleving, en mogelijk ook voor de verdachte zelf, waarde heeft als de verdachte zijn schuld erkent en wellicht ook openheid van zaken geeft. Ook is goed denkbaar dat daarmee de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de afspraken wordt bevorderd, omdat het fundament waarop de strafkorting rust, wordt verbreed. Daarom sluit de regeling niet uit dat de verdachte vrijwillig een verdergaande verplichting op zich neemt om ook schuld te erkennen, of dat hij los van de procesafspraken verantwoordelijkheid neemt voor de door hem gepleegde feiten. De rechter kan daar in de straftoemeting ook rekening mee houden en daarvan kan dus ook nog steeds een stimulans uitgaan voor de verdachte om het tenlastegelegde te bekennen (zie voor een voorbeeld daarvan uit de huidige praktijk ECLI:NL:RBDHA:2023:19608).

(195) De leden van de VVD-fractie vragen de regering ook nader te reflecteren op de signalen die de Raad voor de rechtspraak heeft gedeeld over het voornemen om geen enkele vorm van erkenning als wettelijk vereiste op te nemen. Als een verdachte de feiten ‘niet langer betwist’, maar ook niet toegeeft, moet de rechter op zitting alsnog

veel tijd besteden aan dossieronderzoek om vast te stellen of er wel genoeg bewijs is. Hoe kijkt de regering hiernaar?

195. In zijn consultatieadvies geeft de Raad voor de rechtspraak aan het met het oog op de verklaringenvrijheid begrijpelijk te vinden dat in de voorgestelde wettelijke regeling het afleggen van een bekentenis geen harde eis is voor het maken van procesafspraken. Om procesafspraken toe te kunnen laten vereist die regeling dat de verdachte de ten laste gelegde feiten, de strafbaarheid van die feiten en zijn strafbaarheid vanwege die feiten niet betwist. Van het niet-betwisten van de ten laste gelegde feiten is sprake als ondubbelzinnig blijkt dat de verdachte daartegen geen verweer voert. De verwachting is dat het niet vaak zal voorkomen dat de rechtbank, nadat zij een procesafpraak met een voorstel tot bewezenverklaring van het ten laste gelegde heeft toegelaten, veel tijd zal moeten besteden aan nader bewijsonderzoek. De officier van justitie wordt immers geacht alleen afspraken te maken in zaken waarin naar zijn inschatting al op het moment waarop de afspraken worden gemaakt het buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het – in de tenlastelegging op te nemen – feit heeft begaan en er op dat moment geen redenen zijn aan te nemen dat het feit of de verdachte niet strafbaar zou zijn. Het procesdossier zal dan ook voldoende bewijsmateriaal bevatten. De verwachting is ook dat de verdachte alleen zal instemmen met de (verplichte) voorwaarde dat hij het tenlastegelegde niet betwist, indien hij ook geen reden heeft om het tenlastegelegde te betwisten.

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat (een vorm van) schulderkenning voor de regering niet gewenst is, omdat deze bij een niet-toelaatbaarverklaring van de procesafspraken niet 'weggedacht' kan worden.

(196) Kan de regering toelichten waarom zij niet heeft gekozen voor een wettelijk bewijsverbod op verklaringen afgelegd in het kader van procesafspraken, zoals in Duitsland of de Verenigde Staten? Deze leden merken op dat in deze en andere landen gekozen is de gestelde problemen op te lossen door bijvoorbeeld de bekentenis nietig te verklaren of in elk geval wettelijk vast te leggen dat de bekentenis niet tegen de verdachte kan worden gebruikt als bewijs als de procesafspraken ontoelaatbaar worden verklaard. Kan de regering toelichten waarom hier niet voor is gekozen?

196. Er zijn diverse redenen om van de verdachte niet te eisen dat hij over het tenlastegelegde een bekennde verklaring aflegt, maar in plaats daarvan te volstaan met de voorwaarde dat hij de tenlastegelegde strafbare feiten (en de strafbaarheid daarvan alsmede zijn eigen strafbaarheid vanwege die feiten) niet betwist. De processuele complicaties die kunnen ontstaan indien de rechtbank procesafspraken niet toelaatbaar verklaart terwijl de verdachte op grond van die afspraken reeds een bekennde verklaring heeft afgelegd zijn in die keuze meegewogen, maar zijn daarvoor niet doorslaggevend geweest. Voor die keuze is ook van belang geweest dat van een dergelijk vereiste te veel druk op de verklaringenvrijheid zou kunnen uitgaan. Daarnaast zijn er geen signalen ontvangen uit de praktijk dat aan een dergelijk vereiste behoefte zou bestaan.

(197) Is de regering met deze leden van mening dat het huidige voorgestelde model, waarbij de verdachte de feiten 'niet betwist', juist leidt tot veel meer juridische onduidelijkheid over de status van die instemming als de afspraak onverhoopt niet door de rechter wordt bekrachtigd? Deze leden ontvangen graag een gemotiveerde reactie van de regering hierop. Kan de regering motiveren op welke wijze – als de procesafspraken niet worden bekrachtigd – de rechten van de verdediging herleven?

197. Met het huidige model is juist beoogd processuele complicaties te voorkomen. Dergelijke complicaties zouden zich met name kunnen voordoen als de verdachte, met het oog op een uitruil van zijn verklaring tegen een toezegging van de officier van justitie, als wettelijk verplicht onderdeel van procesafspraken een bekennde verklaring heeft afgelegd die door de rechter als bewijsmiddel aan de bewezenverklaring ten grondslag zou kunnen worden gelegd. In het geval dat de afspraken door de rechter niet worden toegelaten, zou er reden kunnen zijn om deze verklaring van het bewijs uit te sluiten. Ook dan kan het evenwel zijn dat de verdachte zich feitelijk beperkt voelt in de ruimte die hij heeft om alsnog zijn schuld aan het strafbare feit te ontkennen. Het niet betwisten van het tenlastegelegde houdt niet meer in dan dat de verdachte zich niet verzet, door middel van verklaringen of het indienen van onderzoekswensen, tegen de tenlastelegging, de strafbaarheid van de feiten of de vaststelling van zijn eigen schuld aan die feiten. De verdachte levert daarmee geen bewijs voor zijn veroordeling. Vanuit die positie van het eerder niet hebben betwist, is de stap naar het alsnog betwisten van het feit kleiner dan wanneer eerder een bekennde verklaring is afgelegd. Concreet betekent het niet toelaten van de procesafspraken in de voorgestelde regeling dat een reguliere behandeling van het onderzoek op de terechtzitting volgt. In de regel zal het onderzoek op de terechtzitting worden geschorst om de

procespartijen de gelegenheid te geven om zich te beraden op hun procespositie. De verdachte kan dan alsnog onderzoekswensen indienen, bijvoorbeeld om het ondervragingsrecht uit te oefenen ten aanzien van een belastende getuige. Indien de grond waarop de afspraken niet zijn toegelaten daartoe aanleiding geeft, zal bovendien een andere zittingscombinatie het onderzoek hervatten (artikel 4.2.26c, derde lid). Daarvan is overigens geen sprake als de verdachte in weerwil van de gemaakte procesafspraken alsnog de feiten betwist: in die gevallen is er niet zonder meer aanleiding om de zaak voort te zetten met een andere zittingscombinatie.

(198) De leden van de VVD-fractie vragen naar een inschatting van de regering ten aanzien van een mogelijke toename aan wrakingsverzoeken naar aanleiding van ontoelaatbaarverklaarde procesafspraken. Als een rechter de procesafspraken afkeurt, kan diezelfde rechter dan wel met een open blik de zaak beoordelen?

198. In artikel 4.2.26c zijn de gevolgen geregeld van het niet toelaten van procesafspraken. Het derde lid van dat artikel bepaalt dat als procesafspraken niet worden toegelaten omdat niet is voldaan aan één of meer van de drie criteria, neergelegd in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdelen d tot en met f, de leden van de rechtbank die over de procesafspraken hebben geoordeeld niet deelnemen aan de verdere berechting. Dat zijn de gevallen waarin de procesafspraken niet worden toegelaten, omdat deze niet voldoen aan het vereiste dat de uitoefening van de rechten van het slachtoffer niet onevenredig wordt beperkt (onderdeel d); de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak (onderdeel e); of de voorgestelde sanctieoplegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting (onderdeel f). Deze toetsingsgronden hebben betrekking op meer inhoudelijke aspecten van de strafzaak. Om te voorkomen dat enige vorm van twijfel kan bestaan over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtbank is ten aanzien van de situatie dat procesafspraken op zo'n meer inhoudelijke toetsingsgrond worden afgewezen bepaald dat een nieuwe zittingscombinatie het onderzoek op de terechtzitting voortzet. Daarvoor wordt geen aanleiding gezien in de gevallen waarin de rechter procesafspraken niet toelaat omdat deze niet voldoen aan het vereiste dat het niet gaat om een zeer ernstig geweldsmisdrijf of seksueel misdrijf (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a); dat de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd (onderdeel b); of dat de verdachte de tenlastegelegde feiten, de strafbaarheid van die feiten en zijn strafbaarheid vanwege die feiten niet betwist (onderdeel c). Mocht de zittingscombinatie daar in een bijzonder geval toch aanleiding toe zien, dan kan zij zich verschonen van de verdere berechting. Tegen de achtergrond van de waarborgen die de wettelijke regeling biedt, wordt geen toename verwacht van het aantal wrakingsverzoeken naar aanleiding van ontoelaatbare procesafspraken.

(199) De leden van de VVD-fractie vragen of het denkbaar is dat de officier van justitie bijvoorbeeld in een zaak waarin procesafspraken ontoelaatbaar zijn verklaard wel in zijn requisitoir opneemt dat de feiten niet zijn betwist toen er procesafspraken waren gemaakt. Wat vindt de regering hiervan?

199. Het niet betwisten van de feiten houdt in dat de verdachte geen verweer voert tegen de beschuldiging in de tenlastelegging en ook niet aanvoert dat de feiten niet strafbaar zijn of dat hij zelf niet strafbaar is ten aanzien van die feiten. De verdachte hoeft geen bekennende verklaring af te leggen of zijn schuld te erkennen. Als de procesafspraken niet worden toegelaten door de rechter, zijn beide partijen in de gelegenheid om hun procespositie te herzien. De verdachte kan alsnog het tenlastegelegde betwisten en alsnog onderzoekswensen indienen, bijvoorbeeld met het oog op het kunnen uitoefenen van het ondervragingsrecht ten aanzien van getuigen die een belastende verklaring hebben afgelegd. Ook is het mogelijk dat hij zich beroept op zijn zwijgrecht of dat hij een bekennende verklaring aflegt. De officier van justitie zal in zijn requisitoir ingaan op de vraag of de tenlastegelegde feiten naar zijn oordeel zijn bewezen. Het ligt niet voor de hand daarbij te betrekken dat de verdachte – als onderdeel van niet-toegelaten procesafspraken – de tenlastegelegde feiten niet heeft betwist.

III. Overig

De leden van de Groep Markuszower constateren dat het wetsvoorstel tal van procedurele wijzigingen bevat, maar dat voorstellen die de positie van slachtoffers versterken, grotendeels ontbreken. Deze leden vinden dat slachtoffers een centrale plaats behoren te hebben binnen het strafproces. Deze leden vragen waarom juist dit onderdeel in het voorliggende wetsvoorstel zo beperkt terugkomt.

(200) Kan de regering gemotiveerd aangeven welke onderdelen van dit wetsvoorstel concreet leiden tot een sterkere positie van slachtoffers?

200. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering als geheel leidt op belangrijke onderdelen tot een versterking van de positie van het slachtoffer. Deze verbeteringen zijn in het bijzonder opgenomen in de eerste vaststellingswet. Daarnaast bevat de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering voorstellen tot verdere versterking. De tweede aanvullingswet is zoals gezegd in mei 2026 in formele consultatie gegeven. Onderstaand worden enkele voorbeelden van versterking van de positie van het slachtoffer uitgelicht.

Allereerst is uitdrukkelijk vastgelegd dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Daarmee is de centrale positie van het slachtoffer in het strafproces bevestigd en gemarkeerd. Voorts is onder meer de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende verankerd om zich bij het gerechtshof te beklagen over het achterwege blijven van opsporing. Artikel 3.5.1 maakt het - naast het beklag tegen het niet vervolgen - expliciet mogelijk om beklag te doen tegen het niet opsporen van strafbare feiten.

In de tweede aanvullingswet worden verschillende voorstellen gedaan om de positie van het slachtoffer verder te versterken. Dit betreft onder meer voorstellen om te bevorderen dat het slachtoffer, de spreekgerechtigde en de benadeelde partij desgewenst op de terechtzitting aanwezig kunnen zijn. Ook wordt erin voorzien dat de minister (feitelijk: het CJIB) een kopie van het eindvonnis verstrekt aan het slachtoffer dat daarom heeft verzocht en aan de benadeelde partij. Verder wordt bijvoorbeeld voorzien in het recht op kennisneming van stukken, oproeping door de officier van justitie en de mogelijkheid om zich te doen bijstaan in de procedures waarin het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase de mogelijkheid heeft om een verklaring af te leggen.

Naast de hiervoor genoemde verbeteringen, bevat deze eerste aanvullingswet geen afzonderlijke wijzigingen die specifiek strekken tot de versterking van de positie van het slachtoffer. Uiteraard is bij de verschillende onderwerpen in deze eerste aanvullingswet wel nadrukkelijk rekening gehouden met diens positie, overeenkomstig het uitgangspunt dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Als voorbeeld wordt gewezen op de regeling van procesafspraken. Zo is in die regeling onder meer geëxpliciteerd dat het slachtoffer het recht heeft om op zijn verzoek informatie te ontvangen over het voornemen van de officier van justitie om procesafspraken te maken, alsook over de inhoud van de tot stand gekomen procesafspraken. Ook kan het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar maken, zowel voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting (schriftelijk) als tijdens het onderzoek op de terechtzitting (mondeling).

De leden van de Groep Markuszower lezen dat uiteindelijk is afgezien van een uitbreiding van het spreekrecht.

(201) Deze leden vragen waarom juist op dit punt geen verdere stappen zijn gezet. Waarom is uiteindelijk afgezien van een uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden? Welke argumenten hebben daarbij de doorslag gegeven? Heeft de regering onderzocht welke gevolgen dit heeft voor slachtoffers die zich onvoldoende gehoord voelen binnen het strafproces? Zo ja, wat waren daarvan de uitkomsten?

201. Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is bij de formele consultatie aan de adviesorganen gevraagd te reageren op twee mogelijke aanpassingen van het spreekrecht: (1) de introductie van een hardheidsclausule, waarmee de rechter in bijzondere gevallen ook personen met een nauwe persoonlijke band met het directe slachtoffer – die niet als spreekgerechtigde in de wet zijn genoemd – spreekrecht kan toekennen, en (2) het gelijktrekken van de lijst met spreekrechtwaardige delicten met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht geldt.

Op basis van de ontvangen adviezen is geconcludeerd dat hiervoor op dit moment geen noodzaak wordt gezien en onvoldoende draagvlak bestaat. Daarbij speelden de volgende overwegingen een rol.

Met betrekking tot de introductie van een hardheidsclausule ontbreekt in de eerste plaats een aangetoond knelpunt. De Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie geven aan dat in de praktijk geen duidelijke behoefte aan uitbreiding blijkt. Het openbaar ministerie ziet slechts bij hoge uitzondering dat iemand zonder wettelijk spreekrecht zich meldt.

In de tweede plaats zijn er zorgen over rechtszekerheid en uitvoerbaarheid, en wordt voorzien dat een hardheidsclausule zou leiden tot onduidelijkheid en tot het strafproces belastende discussies. Een

hardheidsclausule bevat een open norm die lastig is af te bakenen en te motiveren, aldus onder meer de Raad voor de rechtspraak. Dit vergroot het risico op ongelijke toepassing, extra belasting van het strafproces en secundaire victimisatie bij afwijzing van een verzoek. Slachtofferhulp Nederland staat in beginsel positief tegenover verruiming, maar benadrukt eveneens het belang van verwachtingsmanagement en het voorkomen van secundaire victimisatie, alsmede de belasting die het kan geven voor naasten die niet spreekgerechtigd zijn op grond van de wet om hun band met het slachtoffer te moeten aantonen.

De meerderheid van de organisaties geeft evenmin steun aan het gelijktrekken van de opsomming van spreekrechtwaardige delicten met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat dit een significante uitbreiding zou betekenen van het aantal strafzaken waarin het spreekrecht van toepassing is en dat de druk op de beschikbare zittingscapaciteit hierdoor zou worden vergroot. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijzen erop dat een verbreding van de lijst met spreekrechtwaardige delicten zal leiden tot extra werklast, planningsdruk en langere zittingstijden. Tot slot is relevant dat de verschijningsplicht op 1 juli 2024 in werking is getreden. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak adviseren om eerst de ervaringen daarvan te evalueren, voordat eventuele aanpassing van het spreekrecht wordt overwogen.

Gelet op deze bezwaren is in dit wetsvoorstel afgezien van uitbreiding van het spreekrecht. Uit de consultatie volgt geen aanwijzing voor een structureel knelpunt. Daarom is hiernaar geen nader afzonderlijk onderzoek gedaan.

De leden van de Groep Markuszower houden na lezing van dit wetsvoorstel sterk de indruk over dat het belang van een soepel draaiende strafrechtketen op meerdere punten zwaarder lijkt te wegen dan het belang van slachtoffers en de wens om criminelen zichtbaar en voelbaar te straffen.

(202) Deze leden vragen de regering daarom heel concreet aan te geven welke onderdelen van dit wetsvoorstel leiden tot hogere straffen, meer veroordelingen, een hogere pakkans, minder recidive of een sterkere positie van slachtoffers. Indien deze effecten niet of nauwelijks worden verwacht, waarom acht de regering deze voorstellen dan noodzakelijk? Kan de regering tot slot per hoofddonderdeel van het wetsvoorstel uitvoerig aangeven hoe de voorgestelde wijzigingen bijdragen aan de bescherming van de samenleving en waarom burgers hierdoor meer vertrouwen zouden moeten krijgen in het strafrecht?

202. Dit wetsvoorstel vult het nieuwe wetboek op belangrijke onderdelen aan. Dit wetboek bevat het strafprocesrecht dat dezelfde hoofddoelstelling kent als het huidige strafprocesrecht, namelijk de schuldige zoveel mogelijk opsporen en straffen en de onschuldige zoveel mogelijk ongemoeid laten. Daartoe voorziet het wetboek bijvoorbeeld in nieuwe, soms ingrijpende, opsporingsbevoegdheden. En bevat het waarborgen voor de eerbiediging van de rechten van verdachten en bij het strafproces betrokken derden, bijvoorbeeld getuigen. Daarnaast heeft de emancipatie van het slachtoffer het denken over het strafproces de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Recht doen aan de belangen van het slachtoffer is aan te merken als een belangrijke nevendoelstelling van het strafproces. De positie van het slachtoffer is in het nieuwe wetboek dan ook beter verankerd.

Een modern Wetboek van Strafvordering is een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van de strafrechtspleging. Deze staat zoals bekend onder druk. Daarom is en blijft het nodig nieuwe regels te maken die een deugdelijke en doeltreffende opsporing en een voortvarende maar tegelijk zorgvuldige afdoening van strafzaken bevorderen. Daarop is het nieuwe wetboek, dat met dit wetsvoorstel wordt aangevuld, gericht. Juist die inzet zorgt ervoor dat aan de genoemde doelstellingen van het strafproces - het bestraffen van schuldigen en het beschermen van bij het strafproces betrokken slachtoffers en onschuldige derden - wordt bijgedragen en dat het vertrouwen van burgers in het strafrecht wordt versterkt.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Justitie en Veiligheid,