Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 913 Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 november 2025 en het nader rapport d.d. 18 maart 2026, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris en Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 mei 2025, no. 2025001210, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid te doen komen. Dit advies, gedateerd 13 november 2025, nr. W16.25.00126/II, bieden wij U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In het navolgende gaan wij graag in op de opmerkingen van de Afdeling.

Bij Kabinetsmissive van 28 mei 2025, no.2025001210, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Rechtsbescherming in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), met memorie van toelichting.

Samenvatting

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering is een bijzondere en omvangrijke wetgevingsoperatie. De vaststellingswetten zijn inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en zijn in behandeling bij de Eerste Kamer. De eerste aanvullingswet is binnen het moderniseringstraject een belangrijke volgende stap. De eerste aanvullingswet omvat wijzigingen

kst-36913-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

die onderling zeer verschillen qua thematiek, omvang en gevolgen. De verschillende onderwerpen zijn niettemin stuk voor stuk belangrijke bouwstenen, die tezamen kunnen bijdragen aan een goed functionerend strafproces.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het van belang is dat de verschillende onderdelen niet alleen zelfstandig, maar ook in onderlinge samenhang en in het licht van het hele Wetboek worden bezien. Dit kan bijdragen aan een completer beeld van het toekomstige Nederlandse strafproces. Daarom maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de relatie van de onderdelen in de eerste aanvullingswet tot de doelstellingen van de moderniseringsoperatie, over de uitvoerbaarheid en digitalisering en over de veranderende rolverdeling van actoren binnen het strafproces.

Daarnaast maakt de Afdeling advisering in diverse deeladviezen specifieke opmerkingen over de deelonderwerpen van de eerste aanvullingswet. Belangrijke adviespunten in deze adviezen zijn de volgende.

In het deeladvies over de strafvorderlijke gegevensverwerking constateert de Afdeling dat de modernisering van het Wetboek van Strafvordering niet gepaard gaat met een integrale herziening van het bestaande stelsel. Er is gekozen voor een gefaseerde aanpak waarbij stapsgewijs elementen van dit stelsel worden aangepakt. Door deze gefaseerde aanpak ontbreekt een integraal beeld van de strafvorderlijke gegevensverwerking en een kritische doordenking van het stelsel. Dit wringt gelet op de (fundamentele) vragen die voorliggen over de balans die moet worden gevonden tussen de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de bescherming van het privéleven en persoonsgegevens.

De Afdeling adviseert daarom met klem om alsnog dit stelsel te doordenken. Naast dit algemene punt maakt de Afdeling opmerkingen over de bewaartermijn voor inbeslaggenomen (digitale) gegevens en de verdere verwerking van inbeslaggenomen (digitale) gegevens en biometrische gegevens.

In het deeladvies over procesafspraken merkt de Afdeling op dat procesafspraken een nieuwe figuur in het Wetboek van Strafvordering zijn. Hoewel procesafspraken in de praktijk al voorkomen, is het van belang dat de wetgever bij de wettelijke verankering van de procesafspraken toelicht hoe deze figuur past bij het doel en de uitgangspunten van het strafproces en wat dit betekent voor de rolverdeling tussen de verschillende actoren in het strafproces. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de reikwijdte van de regeling en over de procedure die wordt voorgesteld.

In het deeladvies over de buitengerechtelijke afdoening heeft de Afdeling begrip voor de wens om meer zaken met een strafbeschikking af te doen met het oog op een efficiënte en effectieve afdoening van strafzaken. Een voorwaarde daarvoor is dat bij de procedures voor het opleggen en omzetten van strafbeschikkingen voldoende waarborgen in acht worden gehouden.

Dat betekent onder meer dat het recht op informatie en het recht op (kosteloze) rechtsbijstand voldoende gewaarborgd moeten zijn en dat de rechter voldoende ruimte moet hebben om het opleggen en omzetten van (voorwaardelijke) strafbeschikkingen te toetsen.

Daarnaast maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de verhouding tussen buitengerechtelijke afdoeningen en procesafspraken, en over het voorwaardelijke sepot en over de transactie.

Advies

INHOUDSOPGAVE *blz.*

Algemeen deel *4*

1. Inhoud en achtergrond *4*
2. Overkoepelende opmerkingen *5*

Bijzonder deel *12*

A. Strafvorderlijke gegevensverwerking *12*
1. Inleiding en inhoud *12*
2. Constitutioneel kader *13*
3. Integrale herziening stelsel strafvorderlijke gegevensverwerking *16*
4. Bewaartermijn inbeslaggenomen (digitale) gegevens *21*
5. Verdere verwerking inbeslaggenomen (digitale) gegevens *24*
6. Biometrische gegevens *27*
7. Delegatie *30*

B. Procesafspraken *31*
1. Inleiding *31*
2. Inhoud regeling procesafspraken *32*
3. Doel en uitgangspunten Wetboek van Strafvordering *34*
4. Procesafspraken in de tussenliggende jaren *37*
5. Reikwijdte regeling *38*
6. Procedure *41*

C. Buitengerechtelijke afdoening *48*
1. Inhoud en achtergrond *48*
2. Verhouding tussen verschillende vromen van buitengerechtelijke afdoening *49*
3. Strafbeschikking *53*
4. Voorwaardelijke sepot *55*
5. Transactie *56*

D. (Bijzondere) voorwaarden en toezicht op de naleving daarvan *58*
1. Inleiding *58*
2. Inhoud van het voorstel *58*
3. Algemene opmerking over de toelichting *59*
4. De bijzondere voorwaarden *60*
5. Voorwaardelijke gratie *65*
6. De strafonderbreking *66*

E. Strafvordering op zee en in de lucht *67*
1. Inhoud en achtergrond *67*
2. Bekendheid van de regeling *68*
3. Meld- en registratieplichten *69*
4. Verhouding tot andere bijzondere regelingen *71*

F. Overige opmerkingen *71*
1. Inleiding *71*
2. Onderzoek met betrekking tot het lichaam *72*
3. Deskundigenregeling *73*
4. Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke Maatregel *75*

INHOUDSOPGAVE *blz.*
5. Het bewaren van sporendragers *76*
6. Heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens *77*

ALGEMEEN DEEL

1. Inhoud en achtergrond

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Sv) is een bijzondere en omvangrijke wetgevingsoperatie. Op 1 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de eerste en tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarmee is de basis gelegd voor een modernisering van de regels voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Het huidige Wetboek van Strafvordering is namelijk verouderd en door de vele wijzigingen onoverzichtelijk geworden. Door de moderniseringsoperatie wordt het wetboek inhoudelijk bij de tijd gebracht en toegankelijker ingedeeld en vormgegeven.

De eerste aanvullingswet brengt met betrekking tot een aantal onderwerpen wijzigingen aan in de eerste vaststellingwet. Het gaat dan om de volgende grotere onderwerpen:
- *Procesafspraken*
- *Strafvorderlijke gegevensverwerking*
- *Onderzoek met betrekking tot het lichaam*
- *Buitengerechtelijke afdoening*
- *Deskundigenregeling*
- *Strafvordering op zee en in de lucht*
- *De (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan*
- *Het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel*

Naast deze relatief grote onderwerpen wordt met de eerste aanvullingswet ook een viertal kleinere onderwerpen aangepast of geregeld:
- *Het artikel met betrekking tot het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in verband met de doorwerking van het internationaal recht*
- *Het bewaren van sporendragers*
- *De heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk*
- *Het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming*

Daarnaast zijn enkele recente wijzigingen in het huidige Wetboek van Strafvordering omgezet in het nieuwe wetboek en zijn enkele omissies in de eerste vaststellingswet hersteld. Verder worden wijzigingen aangebracht in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en in de Gratiewet die samenhangen met de wijzigingen die met de eerste aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden aangebracht.

Leeswijzer

Het advies over de eerste aanvullingswet is opgedeeld in een algemeen deel en een bijzonder deel met diverse deeladviezen. In punt 2 van het algemeen deel worden overkoepelende opmerkingen gemaakt over de doelstellingen van de moderniseringsoperatie, de uitvoerbaarheid en digitalisering en de veranderende rolverdeling van actoren binnen het strafproces. De deeladviezen in het bijzonder deel betreffen de onderwerpen strafvorderlijke gegevensverwerking (Deeladvies A), de procesafspraken (Deeladvies B), de buitengerechtelijke afdoening (Deeladvies C), de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan (Deeladvies D), en strafvordering op zee en in de lucht (Deeladvies E). In

Deeladvies F zijn opmerkingen samengebracht over de overige onderwerpen die in de eerste aanvullingswet worden geregeld.

2. Overkoepelende opmerkingen

In de advisering over de vaststellingswetten heeft de Afdeling de wenselijkheid van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering onderschreven. De eerste aanvullingswet is binnen het moderniseringstraject een belangrijke volgende stap. Deze wet omvat wijzigingen die onderling zeer verschillen qua thematiek, omvang en gevolgen. De verschillende onderwerpen zijn niettemin stuk voor stuk belangrijke bouwstenen, die tezamen kunnen bijdragen aan een goed functionerend strafproces.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat de verschillende onderwerpen niet alleen zelfstandig, maar ook in onderlinge samenhang en in het licht van het hele Wetboek worden bezien. Dit kan bijdragen aan een vollediger en coherenter beeld van het toekomstige Nederlandse strafproces. Daarom maakt de Afdelingen enkele opmerkingen over de relatie van deze onderdelen tot de doelstellingen van de moderniseringsoperatie, over de uitvoerbaarheid en digitalisering, en over de veranderende rolverdeling van actoren binnen het strafproces.

a. Doelstelling van de verschillende onderdelen

In de advisering over de eerste vaststellingswet heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor de doelstellingen van de moderniseringsoperatie. Duidelijkheid hierover is van belang om te kunnen beoordelen of de voorgestelde bepalingen in het licht van de daarmee beoogde doelen adequaat zijn. Het expliciteren van de doelstellingen is bovendien een voorwaarde voor een zinvolle toetsing van onder meer de effectiviteit en proportionaliteit van de specifieke voorstellen.

In de toelichting bij de eerste vaststellingswet worden de volgende doelen genoemd:[1]

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;*
b. *vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden;*
c. *een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan het strafproces;*
d. *facilitering van een digitaal strafproces;*
e. *stroomlijning van procedures in het vooronderzoek en de berechting, waarbij zoveel mogelijk wordt bijgedragen aan een reductie van administratieve lasten;*
f. *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.*

In de toelichting op de eerste aanvullingswet wordt geen aandacht besteed aan de verhouding van de verschillende onderdelen van de eerste aanvullingswet tot deze doelen. De onderdelen «de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan» en «het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel» lijken de systematische opzet en de logische indeling van het wetboek als doel te hebben. Bij andere

[1] *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 22.*

onderdelen is echter niet op voorhand duidelijk welke doelen met de wijzigingen worden gediend (zie ook Deeladvies B Strafvorderlijke gegevenswerking, punt 3b en Deeladvies C Procesafspraken, punt 3).

Een verduidelijking van welke doelen beoogd worden is van belang, mede met het oog op de evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal plaatsvinden.[2] Als de nieuwe regeling voor procesafspraken bijvoorbeeld tot doel heeft om een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van verschillende deelnemers aan het strafproces te realiseren (het hierboven onder b. genoemde doel), dan moet de evaluatie zich richten op het verloop van het proces en of dit voor de procesdeelnemers voldoende duidelijk is. Als deze regeling bedoeld is om een voortvarende procesgang te stimuleren (hierboven genoemd onder f.), dan ligt het voor de hand dat doorlooptijden geëvalueerd worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op hoe de verschillende onderdelen van de eerste aanvullingswet aansluiten bij de doelstellingen die voor de modernisering van het nieuwe wetboek zijn geformuleerd.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in het algemeen deel van de memorie van toelichting een paragraaf op te nemen waarin wordt uiteengezet welke doelstellingen van het nieuwe wetboek met de in de eerste aanvullingswet opgenomen onderwerpen worden nagestreefd (paragraaf 11).

b. Uitvoerbaarheid en digitalisering

Voor het behalen van de doelen van de modernisering van het nieuwe wetboek is het belangrijk dat burgers en professionals in de praktijk met het nieuwe wetboek uit de voeten kunnen. Bij de totstandkoming van de eerste aanvullingswet is veelvuldig contact geweest met de organisaties in de strafrechtketen. De Afdeling spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop de ketenpartners betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het nieuwe wetboek. Deze betrokkenheid draagt bij aan een breed draagvlak voor de voorstellen en daarmee ook aan een betere uitvoerbaarheid.

Betrokkenheid van de strafrechtketen ontslaat de regering echter niet van de plicht voldoende inzicht te bieden in de uitvoerbaarheid van de voorstellen. De Afdeling merkt op dat de toelichting op de uitvoeringsconsequenties van de eerste aanvullingswet summier is. De Afdeling vraagt daarom aandacht voor een meer concrete inschatting van de uitvoerbaarheid van de voorstellen, inclusief de gevolgen van het wetsvoorstel voor de personeelscapaciteit bij uitvoeringsinstanties en de digitalisering van het strafproces.

i. Implementatie

Voor een effectieve uitvoering is een zorgvuldige implementatie een voorwaarde. Bij de beschrijving van de implementatiewerkzaamheden wordt verwezen naar de toelichting op de eerste vaststellingswet en naar de voortgangsrapportages waarmee het parlement periodiek wordt geïnformeerd. Een aantal onderdelen van de eerste aanvullingswet heeft betrekking op specifieke actoren binnen strafvordering, zoals forensisch artsen, verpleegkundigen en physician assistants (zie het onderdeel

---

[2] *Zie ook Advies van de Afdeling advisering van 30 maart 2022 (W16.21.0105) over de vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Deeladvies A. Uitvoerbaarheid en digitalisering, punt 7. Implementatie en evaluatie.*

«onderzoek aan het lichaam») en kapiteins van schepen, gezagvoerders van luchtvaartuigen en commandanten van militaire schepen (zie Deeladvies E Strafvordering op zee en in de lucht, punt 2). Dergelijke doelgroepen hebben niet dagelijks met strafvordering te maken en zijn niet altijd tot bijscholing op dit terrein verplicht. De bedoelde toelichting en voortgangsrapportages geven echter geen informatie over hoe deze specifieke doelgroepen geïnformeerd gaan worden over het nieuwe wetboek. Dit terwijl doelgerichte communicatie een essentiële voorwaarde is voor (een goede voorbereiding van) een succesvolle implementatie.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken hoe specifieke doelgroepen bij de implementatie van het wetsvoorstel worden meegenomen.

Naar aanleiding van dit adviespunt van de Afdeling om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de wijze waarop doelgroepen die niet dagelijks gebruikmaken van hun strafvorderlijke bevoegdheden over de wijzigingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden geïnformeerd, is de toelichting aangevuld (zie de paragrafen 8.3 en 15.1).

ii. Structurele uitvoeringsconsequenties

Uit de beschrijving van de structurele uitvoeringsconsequenties en de financiële gevolgen blijkt dat de regering «per saldo geen of hooguit zeer beperkte» structurele werklasteffecten van de eerste aanvullingswet verwacht.[3] In de toelichting wordt weinig concrete informatie verschaft om deze conclusie te staven. Bij een aantal onderdelen wordt zonder nadere toelichting gesteld dat de wijzigingen geen uitvoeringsconsequenties hebben, terwijl het niet altijd evident is dat dit het geval zal zijn. Bij een aantal andere onderdelen worden de uitvoeringsconsequenties geduid in algemene termen van werklastverzwaring of -verlichting, maar wordt dit niet gekwantificeerd in bijvoorbeeld een inschatting van het extra aantal zaken of fte's dat met de wijziging is gemoeid. Voor enkele meer ingrijpende wijzigingen, zoals de procesafspraken of de buitengerechtelijke afdoening, kan volgens de toelichting geen enkele indicatie worden gegeven.[4]

Sommige wijzigingen zullen waarschijnlijk leiden tot een verschuiving van de werklast naar actoren die al met aanzienlijke capaciteitsproblemen te maken hebben. De Afdeling vraagt in het bijzonder aandacht voor verschuivingen met gevolgen voor de capaciteit van de digitale opsporing en de rechter-commissaris. De toelichting veronderstelt dat de eerste aanvullingswet «per saldo» voor de hele strafrechtketen niet tot extra belasting zal leiden. Niettemin is het van belang dat in de toelichting aandacht wordt besteed aan de vraag welke organisaties binnen de strafrechtketen of welke actoren extra belast worden en welke maatregelen worden getroffen om te zorgen dat zij hiervoor voldoende capaciteit hebben.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer inzicht te geven in de structurele uitvoeringsconsequenties van de verschillende onderdelen van de eerste aanvullingswet.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in de toelichting meer inzicht te geven in de structurele uitvoeringsconsequenties van de verschillende onderdelen van de eerste aanvullingswet, is de toelichting

---

[3] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 14.3 Financiële gevolgen.*

[4] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 14.2 Structurele uitvoeringsconsequenties.*

aangevuld (zie paragraaf 15.2). De regering streeft ernaar om in de memorie van toelichting bij de invoeringswet het voorlopige totaalbeeld van de structurele uitvoeringsconsequenties weer te geven. In reactie op de specifieke opmerking van de Afdeling over werklastgevolgen van het vaker inschakelen van de rechter-commissaris bij digitale opsporingsbevoegdheden wordt opgemerkt dat deze gevolgen zijn ingegeven door codificatie van jurisprudentie en derhalve niet worden veroorzaakt door het nieuwe wetboek. Naar aanleiding van die ontwikkelingen is – buiten het kader van het nieuwe wetboek – voorzien in financiering voor de aanstelling van extra rechter-commissarissen. In paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt daaraan nader aandacht besteed. Voor de werklastgevolgen van deze regeling voor opsporingsinstanties en het openbaar ministerie geldt dat deze nog worden onderzocht, zie verder paragraaf 15.2.

iii. Digitalisering

In de toelichting wordt verder geen aandacht besteed aan de gevolgen van de eerste aanvullingswet voor de digitalisering van het strafproces. De afgelopen jaren zijn de digitale voorzieningen bij verschillende uitvoeringsorganisaties in de (straf)rechtspleging kwetsbaar gebleken. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle invoering van het nieuwe wetboek is dat de digitale voorzieningen op orde zijn. Dit geldt in het bijzonder voor het onderdeel «strafvorderlijke gegevensverwerking» in de eerste aanvullingswet. Op dit terrein blijkt het complex en moeilijk werkbaar om juridische eisen aan de verwerking van gegevens op een adequate wijze door te vertalen naar de digitale systemen (zie Deeladvies A Strafvorderlijke gegevens, punt 3b en 3c). Het is daarom noodzakelijk dat in de toelichting op de eerste aanvullingswet aandacht wordt besteed aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de digitalisering van het strafproces.

De Afdeling adviseert in de toelichting op toereikende wijze in te gaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de digitalisering van het strafproces.

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Raad van State is in de uitvoeringsparagraaf (paragraaf 15) ingegaan op de digitalisering van het strafproces. Daarbij zijn in de paragraaf over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 4) de redenen toegelicht voor de bescheiden omvang van de voorgestelde regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Een van deze redenen is dat op het gebied van de strafvorderlijke gegevensverwerking omwille van de tijdige en verantwoorde invoering van het nieuwe wetboek geen digitaliseringsopgave wordt verlangd van de ketenpartners.

c. De veranderende verhouding tussen actoren in het strafproces

Verschillende onderdelen van de eerste aanvullingswet houden nauw verband met de veranderende verhoudingen tussen actoren in het strafproces. In het wetboek van 1926 stond de rechter centraal. Onder meer de opkomst van de buitengerechtelijke afdoening en de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek hebben geleid tot een (verdere) terugtred van de rechter. De officier van justitie heeft daarentegen een grote rol gekregen binnen het strafproces.

In de toelichting bij de eerste vaststellingswet zijn deze ontwikkelingen in algemene zin beschreven en is uitgelegd hoe deze ontwikkelingen hun beslag hebben gekregen in het nieuwe Wetboek.[5] Deze veranderende rolverdeling tussen rechter en officier van justitie, met een steeds zelfstandiger en omvangrijker rol voor het openbaar ministerie, wordt doorgezet en versterkt in de eerste aanvullingswet. In de toelichting bij de eerste aanvullingswet wordt echter onvoldoende ingegaan op deze fundamentele verschuiving. In het bijzonder bij voorstellen inzake de opsporing en de afdoening schiet de toelichting in dit opzicht tekort.

i. Opsporing

De onderdelen «strafvorderlijke gegevensverwerking», «onderzoek met betrekking tot het lichaam» en «de deskundigenregeling» hebben voornamelijk betrekking op de opsporingsfase. Binnen het Nederlandse strafproces geldt als uitgangspunt dat de officier van justitie het opsporingsonderzoek leidt en daarvoor verantwoordelijk is. De inzet van bepaalde bevoegdheden is enkel mogelijk als de officier van justitie daarvoor een bevel geeft. Voor de inzet van bevoegdheden die een vergaande inbreuk maken op grondrechten, wordt een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

Vooral bij de inzet van digitale opsporingsmethoden speelt de vraag wanneer een voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris noodzakelijk is. Bij onderzoek aan een telefoon of computer wordt immers al gauw een indringend beeld van het persoonlijk leven van de eigenaar gekregen. De Europese jurisprudentie vereist in dat geval een vorm van onafhankelijk toezicht.

Binnen de huidige rolverdeling in het Nederlandse strafproces komt deze taak dan te liggen bij de rechter-commissaris (Zie Deeladvies A Strafvorderlijke gegevensverwerking, punt 3b). Deze taakverzwaring van de rechter-commissaris hangt samen met de noodzaak om de inzet van bepaalde, meer ingrijpende, opsporingsbevoegdheden te onderwerpen aan rechterlijke controle, door de rechter-commissaris.

In het advies over de eerste vaststellingswet heeft de Afdeling al haar zorg uitgesproken over het beslag dat wordt gelegd op de capaciteit van de rechter-commissaris. Digitale opsporingsmethoden zullen in de toekomst immers steeds meer worden ingezet, waarmee het beroep op de rechter-commissaris enkel zal toenemen.

De Afdeling adviseert in het algemeen deel van de toelichting in te gaan op hoe wijzigingen in de eerste aanvullingswet passen bij de veranderende verhouding tussen actoren in de opsporingsfase van het strafproces, in het bijzonder die tussen officier van justitie en rechter-commissaris.

Aan dit advies van de Afdeling is opvolging gegeven door hierop in te gaan in de paragraaf over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4). Dat vaker een beroep op de rechter-commissaris wordt gedaan noopt tot een vergroting van de capaciteit van de Rechtspraak, maar leidt niet tot een andere rolverdeling tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, zo is toegelicht.

---

[5] *Zie onder andere Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 16–18.*

ii. Afdoening

Bij de onderdelen «procesafspraken» en «buitengerechtelijke afdoening» in de eerste aanvullingswet krijgt de officier van justitie meer mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium afspraken met de verdediging te maken en om zaken zelf af te doen. Hoewel deze tendens eerder is ingezet, wordt in de toelichting weinig aandacht besteed aan het fundamentele karakter van deze nieuwe wijzigingen (zie Deeladvies B Procesafspraken, punt 3 en Deeladvies C Buitengerechtelijke afdoening, punt 2a).

Om tot een snelle en efficiënte afdoening van strafzaken te komen, worden concessies gedaan aan waarheidsvinding en de rechtsbescherming. De efficiëntieslag wordt bij procesafspraken vooral bereikt doordat onderzoekshandelingen in het vooronderzoek en in het stadium van de berechting achterwege blijven. Bij de buitengerechtelijke afdoening wordt gehoopt een efficiëntieslag te maken door zaken niet meer ter berechting aan de rechter voor te leggen. De vraag is of de efficiencyvoordelen die nagestreefd worden verenigbaar zijn met zorgvuldige strafvordering, waarin een gelijke behandeling van verdachten voldoende verzekerd is en de onafhankelijke rechter de rechtsbescherming kan bieden die de verdachte en het slachtoffer toekomt.

Ten aanzien van de positie van de verdachte heeft de Afdeling in het advies over de eerste vaststellingswet aandacht gevraagd voor een aantal randvoorwaarden voor de verwezenlijking van de verdedigingsrechten, zoals het recht op informatie en het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand. Daarbij heeft de Afdeling ook gewezen op de positie van kwetsbare verdachten met een beperkt denk- en doenvermogen.

Bij de voorstellen in de eerste aanvullingswet over procesafspraken en buitengerechtelijke afdoening beschouwt de Afdeling het dan ook als een belangrijke waarborg dat het recht op (kosteloze) rechtsbijstand beter wordt vastgelegd met de eerste aanvullingswet zelf en met de Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces.

Daarbij is het uiteraard van groot belang dat deze rechten in de praktijk voldoende gestalte krijgen, bijvoorbeeld door toegankelijk en duidelijk met verdachten over het procesverloop en hun rechten te communiceren. Bij de voorwaardelijke strafbeschikking is het in het bijzonder van belang dat de verdachte erop wordt geattendeerd dat deze strafbeschikking kan worden omgezet naar een onvoorwaardelijke strafbeschikking als de verdachte zich niet aan de daarin gestelde voorwaarden houdt en welke rechtspositie de verdachte in die procedure heeft. Verder dient de verdachte te worden geattendeerd op de mogelijkheid dat de straf die in de strafbeschikking is opgelegd, later kan worden omgezet in een vrijheidsstraf.

Ook voor de positie van het slachtoffer hebben de ontwikkelingen op het terrein van procesafspraken en de buitengerechtelijke afdoening gevolgen. Het is daarbij belangrijk te onderkennen dat niet alle slachtoffers hetzelfde belangrijk vinden. Sommige slachtoffers willen dat een zaak snel wordt afgedaan, ongeacht of de officier van justitie een zaak afdoet dan wel de rechter de zaak beoordeelt. Andere slachtoffers vinden het juist belangrijk om hun verhaal in het openbaar aan een rechter te kunnen vertellen. De officier van justitie zal bij de vervolgingsbeslissing en het maken van procesafspraken rekening moeten houden met de wensen van het betreffende slachtoffer.

De Afdeling benadrukt dat het voor het uitoefenen van slachtofferrechten essentieel is dat slachtoffers adequaat geïnformeerd worden over het verloop van de strafprocedure.[6] Bij de procesafspraken en de buitengerechtelijke afdoening rust hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid op het openbaar ministerie. Onderzoek laat zien dat de praktijk bij sepotbeslissingen en strafbeschikkingen op dit punt nog te wensen overlaat.[7] In het nader rapport bij de eerste vaststellingwet heeft de Minister diverse verbetermaatregelen uiteengezet, die ten tijde van het onderhavige advies over de eerste aanvullingswet nog in uitvoering zijn.[8]

Wanneer de officier van justitie kiest voor een buitengerechtelijke afdoening, heeft het slachtoffer verschillende manieren om hiertegen op te komen. Het slachtoffer kan beklag instellen tegen de beslissing om de verdachte niet te vervolgen (bij een voorwaardelijk sepot of een transactie) of om de zaak door middel van een strafbeschikking te vervolgen.[9] Bij de toetsing van een hoge transactie en de procesafspraken kan een slachtoffer gehoord worden.[10] De rechter kan de belangen van het slachtoffer vervolgens meewegen bij de beoordeling van de afspraken die de officier van justitie en de verdachte hebben gemaakt. De Afdeling ziet deze rechterlijke toetsing als een belangrijke waarborg om te zorgen voor een passende afdoening van de strafzaak, waarmee ook recht wordt gedaan aan de belangen van het slachtoffer.

De Afdeling adviseert in het algemeen deel van de toelichting in te gaan op hoe wijzigingen in de eerste aanvullingswet passen bij de veranderende verhoudingen tussen actoren in de afdoeningsfase van het strafproces. Daarbij vraagt zij in het bijzonder aandacht voor de positie van de (kwetsbare) verdachte en het slachtoffer.

Naar aanleiding van dit advies is in het algemeen deel van de memorie van toelichting paragraaf 3.1 aangevuld en een nieuwe paragraaf 6.4 opgenomen, waarin nader wordt toegelicht hoe de verschillende modaliteiten van (buiten)gerechtelijke afdoening – de strafbeschikking, het voorwaardelijk sepot, de transactie en procesafspraken – zich tot elkaar verhouden. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de in de literatuur geuite behoefte aan een meer samenhangende visie op de betekenis en functie die toekomt aan de verschillende vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening (vgl. J.H. Crijns, «De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug», *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2025, nr. 3, p. 134–136; N.G.H. Verschaeren, «De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij?», *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2025, p. 15). In de nieuwe paragraaf wordt ook aandacht besteed aan de positie van de verdachte en die van het slachtoffer. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van buitengerechtelijke afdoeningen, die in dit wetsvoorstel worden versterkt.
Naar aanleiding van de veronderstelling van de Afdeling dat concessies worden gedaan aan de waarheidsvinding en de rechtsbescherming om tot

---

[6] *Zie Advies van de Afdeling advisering van 30 maart 2022 (W16.21.0105) over de vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Deeladvies B. De positie van procesdeelnemers, punt 4a De veranderde positie van het slachtoffer onder ii.*

[7] *Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer over het Ministerie van Justitie en Veiligheid bij het jaarverslag 2024, p. 19–27.*

[8] *Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 78–79. Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 juni 2025 inzake Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025–2028: «Meer recht doen» (Kamerstukken II 2024/25, 33 552, nr. 137).*

[9] *Voorgesteld artikel 3.5.1 e.v. in de eerste vaststellingswet.*

[10] *Voorgesteld artikel 3.4.12, derde lid.*

een snelle en efficiënte afdoening te komen, wordt het volgende opgemerkt. De aanpassing van de regeling van buitengerechtelijke afdoening en de introductie van een regeling van procesafspraken hebben een bredere doelstelling dan alleen het bijdragen aan de stroomlijning van procedures en het terugdringen van doorlooptijden (zie paragraaf 11 van de memorie van toelichting). Zo wordt daarmee ook een logisch ingedeelde en inzichtelijke regeling nagestreefd waarin per afdoeningsvorm de toepassingsvoorwaarden en de procespositie van de verschillende actoren duidelijk worden vastgelegd. Vanuit de gedachte van «rechtswaarborgen op maat» zijn de waarborgen rondom waarheidsvinding en rechtsbescherming bij iedere specifieke afdoeningswijze toegesneden op de belangen die voor de verdachte en het slachtoffer op het spel staan. Daarbij is betrokkenheid van dan wel toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter bij alle afdoeningsvormen gewaarborgd, in overeenstemming met het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces (zie paragraaf 12.4 van de memorie van toelichting). Tegen deze achtergrond wordt geen afbreuk gedaan aan het centrale belang dat strafvordering steeds op zorgvuldige wijze plaatsheeft. Tot slot wordt opgemerkt dat bij de implementatie van het nieuwe wetboek rekening wordt gehouden met de positie van de (kwetsbare) verdachte met een beperkt denk- en doenvermogen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal (zie paragraaf 15.1 van de memorie van toelichting).

BIJZONDER DEEL

A. Strafvorderlijke gegevensverwerking

1. Inleiding en inhoud

In de eerste aanvullingswet zijn een aantal voorstellen opgenomen die betrekking hebben op de strafvorderlijke gegevensverwerking. De voorstellen zijn tweeledig: ten eerste worden bepalingen uit het huidige wetboek overgeheveld naar het nieuwe wetboek, ten tweede wordt in nieuwe bepalingen een nadere normering voorgesteld.

De voorgestelde bepalingen hebben met name betrekking op het bewaren en verder verwerken (of: hergebruiken) van gegevens. Het gaat dan om (persoons)gegevens die in een opsporingsonderzoek zijn verkregen en die voor een ander opsporingsonderzoek of ander doel op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) of de Wet politiegegevens (Wpg) worden verwerkt. Deze bepalingen bevatten tevens regels met betrekking tot de uiterlijke termijnen waarbinnen de gegevens mogen worden bewaard. Voor de vormgeving van deze bepalingen is met name gekeken naar Europese jurisprudentie.[11] Naast deze algemene regeling bevat het voorstel een aanpassing van de regels inzake het gebruik van biometrische gegevens, onderzoek aan DNA-gegevens en het raadplegen van gegevens die met Automatic Number Plate Recognition (ANPR) worden verkregen.

Leeswijzer

In het navolgende schetst de Afdeling onder punt 2 eerst het constitutioneel kader dat van toepassing is op strafvorderlijke gegevensverwerking. In het licht van dit constitutioneel kader maakt zij in de daarop volgende punten een aantal opmerkingen. In punt 3 gaat ze in op het ontbreken van

---

[11] *Met name naar Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) van 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generaliné prokuratura). memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 Strafvorderlijke gegevensverwerking.*

een integraal overzicht van de regels voor strafvorderlijke gegevensverwerking en de belangrijke gezichtspunten die moeten worden afgewogen. Daarna gaat zij onder punt 4 in op de voorgestelde regeling voor bewaartermijnen en onder punt 5 op de verdere verwerking van gegevens. Tot slot gaat de Afdeling in punt 6 in op de voorgestelde wijziging met betrekking tot de regeling voor het gebruik van biometrische gegevens en in punt 7 op de delegatiebepalingen.

2. Constitutioneel kader

a. Grondwet, EVRM en Handvest

Van de overheid wordt verwacht dat zij actief optreedt om criminaliteit te voorkomen, te onderzoeken, op te sporen en te vervolgen. De rechtsstaat is gediend bij een effectieve opsporing en vervolging ter bescherming van de rechten en vrijheden van burgers. Onderdeel van een effectieve opsporing en vervolging is de verwerking van persoonsgegevens. Ten aanzien daarvan geldt dat het binnen de democratische rechtsstaat van belang is dat het privéleven en persoonsgegevens worden beschermd zodat burgers zich – binnen de kaders van de wet – vrij kunnen bewegen zonder inmenging van of surveillance door de overheid.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is volgens de wetgever een essentiële voorwaarde voor een menswaardig bestaan en is om die reden opgenomen in artikel 10 van de Grondwet. Dit neemt niet weg dat het mogelijk is om beperkingen te stellen aan dit grondrecht, zoals wordt gedaan met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van strafvordering. Niet alleen de aard van de gegevens is voor de beperking van betekenis, maar ook het gebruik ervan. De Grondwet schrijft voor dat in geval sprake is van beperkingen van dit grondrecht de wet regels moet stellen ten aanzien van het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[12]

Voor beperkingen op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet, in elk geval op hoofdlijnen, een belangenafweging plaatsvinden in het licht van de Grondwet. In het strafrecht geldt daarbij dat de grondrechten van burgers door de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden enerzijds worden beschermd en anderzijds daardoor kunnen worden beperkt. De belangrijkste bestanddelen van de regeling – met inbegrip van de belangrijkste waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer – moeten zo veel mogelijk op het niveau van de wet worden geregeld. Daarbij geldt dat naarmate de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ernstiger is, de beperking ook specifieker moet zijn vastgelegd in de wet.

In dit verband rust een belangrijke verantwoordelijkheid op de wetgever.[13] De wetgever moet beoordelen of de beperking van grondrechten van burgers binnen de grenzen blijft die de Grondwet stelt en of deze beperkingen voldoen aan materiële vereisten.[14] Voor de invulling daarvan kan de wetgever aansluiten bij de materiële vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, die ook uitdrukkelijk zijn vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het

---

[12] *Artikel 10, tweede lid, Grondwet.*

[13] *Zie advies van de Afdeling advisering van 19 maart 2025 (W16.24.00329), inzake de wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden; de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 maart 2025 (W16.24.00313), inzake de verlenging van de bewaartermijn van politiegegevens; de voorlichting van de Afdeling advisering van 18 december 2012 (W13.24.00259), inzake de parlementaire enquêtecommissie Corona; advies van de Afdeling advisering van 21 november 2019 (W16.19.0159), over de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.*

[14] *Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 1–5, p. 39–42. Artikel 10 Grondwet.*

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU Handvest).[15] *Deze vereisten, en de uitwerking daarvan in de rechtspraak, kunnen in de Grondwet worden ingelezen. De verantwoordelijkheid van de wetgever om een zorgvuldige afweging te maken, geldt in het bijzonder bij het gebruik van (nieuwe) technologieën, waarmee een steeds grotere inbreuk op de privésfeer kan worden gemaakt.*[16]

Ook bij het EVRM en het EU-Handvest geldt dat de bescherming niet absoluut is. Beperkingen zijn toegestaan als aan een aantal criteria wordt voldaan. In algemene zin moet een beperking ten eerste bij wet zijn voorzien, zodat willekeurig overheidshandelen wordt voorkomen. Ook gelden de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.[17] *Tot slot is van belang dat beperkingen een legitiem doel dienen (EVRM) of dat sprake is van een (door de Unie) erkende doelstelling van algemeen belang, of dat de beperking de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen dient, zoals de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.*[18]

b. Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging

De bescherming van persoonsgegevens binnen het strafproces is in de EU-richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (hierna: de richtlijn) verder uitgewerkt.[19] *De richtlijn is van toepassing op de gegevensverwerking door bevoegde autoriteiten (zoals de politie of het OM) met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen.*[20] *In de richtlijn wordt expliciet beoogd tegemoet te komen aan het belang van gegevensverwerking door de bevoegde autoriteiten en tegelijkertijd een hoge mate van gegevensbescherming te waarborgen.*[21]

---

[15] *Artikelen 7 en 8 EU-Handvest en artikel 8 EVRM. Zie ook het constitutioneel kader in de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 maart 2025 (W16.24.00313), inzake de verlenging van de bewaartermijn van politiegegevens. Vergelijk ook advies van de Afdeling advisering van 15 oktober 2025 (W11.25.00148) inzake het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten vanwege beperken van lijden van dieren bij de slacht en het advies van de Afdeling advisering van 29 oktober 2025 (W04.25.00086) inzake het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met het beperken van gebedsoproepen.*

[16] *Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (Grote Kamer (GK)) 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204 (S. and Marper/Verenigd Koninkrijk), par. 112.*

[17] *EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).*

[18] *EHRM 16 november 2020, nr. 74440/17, ECLI:CE:ECHR:2020:0611JUD007444017 (P.N./Duitsland), par. 68. Zie verder Richtlijn 2016/680 gegevensbescherming opsporing en vervolging. Zie ook HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97 (Direktor na Glavna direktsia Nationalna politsia). Vergelijk HvJ EU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 (La Quadrature du Net I) en HvJ EU 10 april 2008, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210 (Commissie/Portugal). Ook dient rekening te worden gehouden met de hiërarchie van doelstellingen (HvJ EU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generaliné prokuratura), punt 35 en 41).*

[19] *Richtlijn 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, PB L119/89.*

[20] *Artikel 2, eerste lid, en artikel 1, eerste lid, Richtlijn 2016/680. Voor zover de gegevensverwerking wordt verwerkt voor andere doeleinden dan de hier genoemde, is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Nu de strafvorderlijke gegevensverwerking in beginsel ten behoeve van deze doeleinden plaatsvindt, wordt de AVG hier verder buiten beschouwing gelaten.*

[21] *Overweging 4 Richtlijn 2016/680.*

In het algemeen bepaalt de richtlijn dat persoonsgegevens rechtmatig en eerlijk moeten worden verwerkt en voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld. Persoonsgegevens moeten toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doelen worden verwerkt. Ook moeten ze juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd.[22] Met betrekking tot de in het voorstel geregelde onderdelen is verder van belang dat passende termijnen moeten worden vastgelegd voor het wissen van persoonsgegevens of voor een periodieke evaluatie van de noodzaak van de opslag van persoonsgegevens.[23]

Specifiek van belang voor dit voorstel is het verder verwerken van persoonsgegevens voor andere doeleinden, zoals het gebruiken van de gegevens in een ander opsporingsonderzoek. Het verder verwerken kan nodig zijn voor recherchedoeleinden, om inzicht te verwerven in criminele activiteiten en verbanden te leggen tussen verschillende opgespoorde strafbare feiten.[24] De richtlijn regelt dat deze verwerkingen zijn toegelaten, zolang dit wettelijk is geregeld en de verwerking noodzakelijk en evenredig is.[25]

De wettelijke grondslag moet bescherming bieden tegen willekeurig optreden door de reikwijdte van de verdere verwerking duidelijk en nauwkeurig te omschrijven en duidelijk te maken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden verder verwerkt mag worden, zodat de inmenging tot het (strikt) noodzakelijke wordt beperkt. De eisen die worden gesteld zijn afhankelijk van de aard en de ernst van deze inmenging: naarmate de inmenging ernstiger is, moet de wettelijke grondslag nauwkeuriger zijn. Dit sluit aan bij de eisen die al voortvloeien uit de Grondwet.

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid moet verder rekening worden gehouden met de verschillen tussen de betrokken doelstellingen van de verwerking. Dat wil zeggen dat het gegeven dat de verwerking van bepaalde gegevens noodzakelijk is voor de opsporing niet automatisch betekent dat de verwerking ook noodzakelijk is voor de vervolging.[26]

Voor zover er bijzondere gegevens worden verwerkt (zoals de voorgestelde verwerking van biometrische gegevens), dient de verwerking strikt noodzakelijk te zijn en dienen daarbij passende waarborgen te worden genomen.[27] Dit betekent dat de verwerking alleen in een beperkt aantal gevallen noodzakelijk kan worden geacht. Of het verwerken van bijzondere gegevens strikt noodzakelijk is, kan alleen worden beoordeeld in het licht van alle relevante factoren zoals de aard en de ernst van het strafbare feit, de bijzondere omstandigheden van het strafbare feit zoals de specifieke context waarin dat feit is gepleegd, het mogelijke verband

---

[22] *Artikel 1, sub a-d, Richtlijn 2016/680.*
[23] *Artikel 5 Richtlijn 2016/680.*
[24] *HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97, punt 53–54, 56.*
[25] *Artikel 4, tweede lid, Richtlijn 2016/680. De gegevens mogen niet worden verwerkt voor doeleinden die onverenigbaar zijn met de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (overweging 29 en artikel 1, sub b, Richtlijn 2016/680).*
[26] *HvJ EU 8 december 2022, C-180/21, ECLI:EU:C:2022:967, punt 51–56.*
[27] *Artikel 10 Richtlijn 2016/680. Bijzondere gegevens zijn persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijkt, genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, gegevens over gezondheid of gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid van een natuurlijke persoon.*

van dat strafbare feit met andere lopende procedures en de (gerechtelijke) antecedenten of het persoonlijke profiel van de betrokkene.[28]

In het navolgende gaat de Afdeling in het licht van dit constitutioneel kader in op de strafvorderlijke gegevensverwerking.

3. Integrale herziening stelsel strafvorderlijke gegevensverwerking

a. Geen herziening

Het traject voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is ingezet om «te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen».[29] *Beoogd is om het nieuwe wetboek in lijn te brengen met de technologische ontwikkelingen. Van een modernisering of herziening van het wettelijk kader is echter geen sprake. Een deel van de bepalingen wordt één op één overgenomen uit het huidige Wetboek van Strafvordering en slechts op enkele onderdelen vinden aanpassingen plaats.*

De technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de samenleving steeds meer datagedreven is. Zo heeft bijna iedereen inmiddels een smartphone waarop dagelijks tientallen berichten binnen komen en worden verstuurd, maar ook foto's worden opgeslagen en waar betalingen mee worden verricht. Alleen een smartphone bevat dus al heel veel informatie over de persoon die het toestel gebruikt en geeft nauwkeurig inzicht in het privéleven van die persoon.

Die toegenomen gerichtheid op data zorgt voor een grote hoeveelheid informatie voor opsporingsinstanties. Tegelijkertijd zorgen die grote hoeveelheden data voor (over)belasting van bijvoorbeeld de politie. Hoe meer gegevens worden verzameld, hoe meer gegevens moeten worden bekeken, hoe meer capaciteit dit vergt. Dit brengt vragen met zich over hoe de opsporingsdiensten moeten omgaan met het inzetten van opsporingsbevoegdheden ten aanzien van die data, maar ook hoe het privéleven van burgers wordt beschermd tegen een overheid die die gegevens mag verzamelen en gebruiken in een strafprocedure. Zo kan de vraag worden gesteld hoeveel data de overheid mag verzamelen in het belang van een strafrechtelijk onderzoek. Een andere vraag is wanneer de noodzaak tot het verzamelen omslaat in bovenmatige controle van burgers.

Om dergelijke vragen te beantwoorden is ingezet op een nieuw wettelijk kader voor de verwerking van persoonsgegevens in het politie- en justitiedomein.[30] *Daarin zouden niet alleen de strafvorderlijke bevoegdheden voor verwerking van gegevens worden herzien, maar ook de daarmee samenhangende politiële en justitiële gegevensverwerking. In afwachting van deze herziening is er bij de eerste vaststellingswet voor gekozen om de bepalingen over strafvorderlijke gegevensverwerking daarin niet op te nemen. De herziening heeft vooralsnog echter niet plaatsgevonden, omdat hiervoor geen financiële middelen beschikbaar zijn gesteld en het implementeren van een nieuw wettelijk kader te veel*

---

[28] *HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, punt 132; HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97, punt 67.*

[29] *Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278 (bijlage), p. 1.*

[30] *Kamerstukken II 2020/21, 32 761, nr. 173. De herziening werd aangekondigd in 2014 na evaluaties van de Wpg en de Wjsg, maar kon niet direct worden opgepakt vanwege de implementatie van de richtlijn.*

zou vragen van de veranderkracht van de betrokken organisaties.[31] Met de aanvullingswetten worden daarom de op gegevensverwerking betrekking hebbende onderdelen van het huidige Wetboek van Strafvordering alsnog in het gemoderniseerde voorstel opgenomen.

b. Ontbreken integraal beeld

In deze eerste aanvullingswet gebeurt het terugplaatsen van de bepalingen over gegevensverwerking gedeeltelijk.[32] Nadruk ligt daarbij onder andere op het integreren van hetgeen voortvloeit uit een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) over de verwerking en verdere verwerking van telecommunicatiegegevens in strafrechtelijke procedures.[33] In de tweede aanvullingswet volgt nog een deel waarbij andere, recente Europese jurisprudentie zal worden verwerkt.[34] Ook na de tweede aanvullingswet zullen er naar verwachting nog wijzigingen volgen naar aanleiding van de uitkomsten van de Commissie-Koops II.[35]

Door deze gefaseerde aanpak ontbreekt een integraal beeld van de strafvorderlijke gegevensverwerking en een kritische doordenking van het stelsel. Het ontbreken van een dergelijke doordenking wringt gelet op de (fundamentele) vragen die voorliggen over de balans die moet worden gevonden tussen de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de bescherming van het privéleven en persoonsgegevens. Die vragen raken ook aan het huidige voorstel, maar door het ontbreken van een integraal beeld van het stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking is het niet goed mogelijk om te bezien of die balans wordt gevonden. Dit zal ook de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bemoeilijken.

Een van de onderwerpen waarvoor een integraal beeld van het stelsel van belang is, betreft de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het inzetten van opsporingsbevoegdheden voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens. Ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie tonen dat in steeds meer gevallen een onafhankelijke autoriteit moet beoordelen of een opsporingsbevoegdheid met betrekking tot persoonsgegevens kan worden ingezet als voorzienbaar is dat de inbreuk die wordt gemaakt op het privéleven ernstig of zeer ernstig is. Die onafhankelijke autoriteit kan een rechterlijke instantie zijn, maar ook een onafhankelijk bestuursorgaan. Het Nederlandse openbaar ministerie is niet als zodanig aan te merken.[36] Om te voldoen aan het op basis van de jurisprudentie vereiste niveau van bescherming van persoonsgegevens en het recht op privéleven is dus voor meer en meer bevoegdheden een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

---

[31] *Kamerstukken II 2021/22, 32 761, nr. 218.*

[32] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 Strafvorderlijke gegevensverwerking.*

[33] *HvJ EU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generaliné prokuratura).*

[34] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck) en HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (Prokuratuur). AI in haar advies over de eerste vaststellingswet heeft de Afdeling de belangrijkste onderdelen van het Prokuratuur-arrest uiteengezet ten behoeve van het wetgevingsproces. Zie advies van de Afdeling advisering van 30 maart 2022 (W16.21.0105) over de vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Deeladvies C, Opsporing, punt 3c Het Prokuratuur-arrest.*

[35] *Deze commissie zal niet alleen de omgang met bulkgegevens bezien, maar ook aanbevelingen moeten doen ten aanzien van een toekomstbestendige regeling (Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 923).*

[36] *HvJEU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (Prokuratuur) en Hoge Raad 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475.*

Zoals uit de toelichting blijkt, wordt een deel van de Europese jurisprudentie nog niet verwerkt in de eerste aanvullingswet.[37] Of de nu voorgestelde wijzigingen van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering later nogmaals zullen worden gewijzigd, vermeldt de toelichting niet. Hoe de ontwikkelingen zich verhouden tot de ingezette beweging naar voren blijkt evenmin uit de toelichting. De rechter-commissaris krijgt immers in het gemoderniseerde wetboek een grotere rol in het vooronderzoek en meer mogelijkheden om regie te voeren.[38]

De Afdeling wijst in dit verband onder andere op het voorgestelde artikel voor verdere verwerking van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verzameld.[39] De verdere verwerking is voor in de wet bepaalde doeleinden mogelijk op bevel van de officier van justitie. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens die zijn verkregen van een inbeslaggenomen smartphone. In de eerste vaststellingswet zijn de regels voor het in beslag nemen van smartphones opgenomen[40] In het artikel is een driedeling gemaakt gelet op de ingrijpendheid van het onderzoek naar het privéleven van de persoon. Aan de hand daarvan moet worden beoordeeld of de bevoegdheid kan worden uitgevoerd door een opsporingsambtenaar, op bevel van de officier van justitie of dat daartoe een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Dit artikel voldoet niet meer aan recente uitspraken van het HvJ EU en de Hoge Raad.[41]

De Afdeling begrijpt dat de Minister voornemens is om bij de tweede aanvullingswet wijzigingen in deze en andere bevoegdheden door te voeren. Welk effect dit heeft op de nu voorgestelde bepalingen, bijvoorbeeld die over verdere verwerking van persoonsgegevens, is echter niet helder. In het voorgestelde artikel 2.1.20 is voor hergebruik van de persoonsgegevens van bijvoorbeeld een in een ándere strafzaak inbeslaggenomen smartphone een bevel van de officier van justitie vereist. Het is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de inbreuk die met die verdere verwerking wordt gemaakt op het privéleven van de betrokkene, nu voor de initiële inbreuk een machtiging van de rechter-commissaris zal zijn vereist.

Dezelfde kwestie, namelijk welk effect dit heeft op de nu voorgestelde bepalingen, is ook aan de orde bij de voorgestelde regeling over ANPR-gegevens.[42] Met de ANPR-bevoegdheid worden kentekens van voertuigen automatisch herkend en vastgelegd door middel van een foto van het voertuig en locatie en tijdstip waarop deze gegevens zijn vastgelegd.[43] Door technologische ontwikkelingen worden de ANPR-camera's steeds gedetailleerder en zullen personen vaker herkenbaar in beeld zijn.[44] Ook is het camera-netwerk stevig uitgebreid ten opzichte van de bij invoering van dit systeem beoogde 300 camera's naar inmiddels bijna 1000 camera's waarmee alle belangrijke wegen en

---

[37] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck) en HvJEU 2 maart 201, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (Prokuratuur).*

[38] *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 17–18.*

[39] *Voorgesteld artikel 2.1.20. Zie hierna onder punt 5 van dit deeladvies voor een verdere opmerking over dit artikel.*

[40] *Voorgesteld artikel 2.7.38 in de eerste vaststellingswet.*

[41] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck) en Hoge Raad (HR) 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409 (Smartphone II).*

[42] *Voorgesteld artikel 6.5.13 in de eerste vaststellingswet.*

[43] *Voorgesteld artikel 6.5.13, derde lid. Zie ook voorgesteld artikel 6.5.13 in de eerste vaststellingswet.*

[44] *Advies van de Afdeling advisering van 23 maart 2012 (W03.12.0008/II) over de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie; WBOM, «ANPR op basis van artikel 3 Politiewet 2012: foto's van herkenbare personen», advies van 24 februari 2022.*

grote delen van de Randstad (waaronder binnensteden) worden bestreken. Het is dan ook voorzienbaar dat door deze omvangrijke registratie een grote(re) inbreuk kan worden gemaakt op het recht op privéleven, doordat systematischer een bepaald aspect van het privéleven in kaart kan worden gebracht.

De vraag is in hoeverre hieruit volgt dat een onafhankelijke autoriteit (zoals de rechter-commissaris) moet beoordelen of de bevoegdheid kan worden toegepast als voorzienbaar is dat een ernstige of zeer ernstige inbreuk wordt gemaakt op het recht op privéleven.[45] Of een toets van een rechter-commissaris nodig is, is dus afhankelijk van de omstandigheden in de specifieke casus. Deze notie ontbreekt echter in de toelichting en zal pas bij de tweede aanvullingswet aan de orde komen. Daardoor is onduidelijk op welke wijze de evenredigheid van de ANPR-bevoegdheid is bepaald en of het voornemen bestaat om het nu voorgestelde artikel straks nogmaals te wijzigen.

c. Privacy by design en default

Het ontbreken van een herziening (punt 3a) heeft ook gevolgen voor de uitvoering: knelpunten strekken zich ook uit tot het gebruik van IT-systemen. Voor de toekomstbestendigheid van het stelsel moeten de systemen zijn toegesneden op de opsporing en vervolging en daarbij voldoen aan de eisen van privacy by design en default. Dat wil zeggen dat al in de ontwerpfase moet worden nagedacht hoe aan de beginselen van het gegevensbeschermingsrecht kan worden voldaan en of daar standaardinstellingen voor kunnen worden gebruikt.[46]

In dat verband moeten afwegingen worden gemaakt over de wijze waarop grote hoeveelheden gegevens die worden verzameld, bijvoorbeeld door het kopiëren van de inhoud van een smartphone, worden opgeslagen, verwerkt en kunnen worden getraceerd. Daarbij rijst bijvoorbeeld de vraag of het mogelijk is die gegevens in verschillende databases onder te brengen om deze te vergelijken met eerder inbeslaggenomen gegevens ten behoeve van andere dossiers. En is het dan nog mogelijk die gegevens te vernietigen zodra een zaak is afgerond en de gegevens niet (meer) relevant zijn?

Dit is des te meer van belang waar het gaat om datagedreven opsporing die zich richt op het ontdekken van (nieuwe) strafbare feiten, met het oog op interventies ten aanzien van verdachten en slachtoffers of ter verstoring van de criminele infrastructuur.[47] De wetgever zal zich rekenschap moeten geven van een nadere normering van die datagedreven opsporing en van het verzamelen van (bulk)gegevens. Daarbij speelt ook een rol dat niet ongericht grote hoeveelheden gegevens moeten worden verzameld, die vervolgens in verschillende opsporingsdossiers (langdurig) gebruikt kunnen worden. Dit brengt in zichzelf al risico's mee. In dit verband zijn toekomstbestendige systemen binnen de strafrechtsketen een noodzakelijke randvoorwaarde, waarvoor ook de benodigde middelen voor moeten worden vrijgemaakt. Uit de toelichting blijkt onvoldoende in hoeverre het op dit moment mogelijk is om daaraan te voldoen.

---

[45] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck); HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 (Ligue des droits humains), punt 223–224; HvJ EU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592 (Advies PNR-Overeenkomst EU-Canada).*

[46] *Artikel 21 Richtlijn 2016/680.*

[47] *M.F.H. Hirsch Ballins & J.J. Oerlemans, «Datagedreven opsporing verzet de bakens in het toezicht op strafvorderlijk optreden», DD 2023/2, p. 10.*

d. Conclusie

Het voorgaande toont het grote belang dat is gemoeid met een integrale doordenking van de strafvorderlijke gegevensbescherming. Die doordenking kan zich niet alleen richten op individuele bevoegdheden en gegevens, maar moet juist zien op het hele scala van opsporingsbevoegdheden, de gegevens die daarmee worden verzameld en de wijze waarop die gegevens vervolgens worden gebruikt door het hele strafproces. Kritisch moet worden bezien of de noodzaak bestaat tot het verzamelen van grote hoeveelheden gegevens en wanneer die gegevens weer kunnen en moeten worden vernietigd. Daarbij is het ook van belang om de Wpg en de Wjsg te betrekken, nu de verwerking van gegevens onder die wetten samenhangt met de gegevensverwerking binnen het Wetboek van Strafvordering.[48]

De integrale doordenking is ook van belang voor de uitvoerbaarheid van het gemoderniseerde wetboek. Indien een onafhankelijke autoriteit namelijk in steeds meer gevallen een machtiging moet verlenen voor het inzetten van bepaalde bevoegdheden, heeft dit verstrekkende gevolgen. Binnen het huidige systeem is het voorleggen aan de rechter-commissaris van alle of een groot deel van de verzoeken tot de inzet van opsporingsbevoegdheden niet werkbaar. Het Nederlandse stelsel is hier niet op gebouwd en de toelichting laat in het ongewisse of met de voorgestelde modernisering hieraan tegemoet kan worden gekomen. De rechter-commissaris krijgt in het nieuwe wetboek immers al meer taken op zijn bord. Op welke manier is er ruimte om ook nog de taken die voortvloeien uit de jurisprudentie daarin op te nemen?

De Afdeling wijst erop dat het nodig is om verschillende mogelijkheden te doordenken voor aanpassing van het stelsel om te komen tot een constitutioneel verantwoorde en uitvoerbare regeling. Zij adviseert dan ook met klem de strafvorderlijke gegevensbescherming integraal te doordenken. Zij adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de regering een integraal beeld en beleid zal vormen op dit terrein.

Aan dit advies van de Afdeling is opvolging gegeven door in de paragraaf over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4) in te gaan op de redenen voor de stapsgewijze aanpak van de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Deze nadere regeling is geen onderdeel van het wetgevingsprogramma voor het nieuwe wetboek (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 21–26). Zij moet haar vorm krijgen in samenhang met de herziening van de Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, van welke herziening de regering heeft moeten afzien maar die onverminderd noodzakelijk is. Het ligt in de rede dat deze herziening opnieuw wordt overwogen, waarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de tijdige en verantwoorde invoering van het nieuwe wetboek. Verder is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting ook gevolg gegeven aan het advies van de Afdeling om een integraal beeld van de (toekomstige) nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking te schetsen. Daarbij is ook gewezen op de instelling van de Commissie normering bulkdata die (onder meer) is gevraagd om te adviseren over een apart bewaarregime voor de zogeheten forensische

[48] *Op het belang van een doordenking van die wetten is ook gewezen in de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 maart 2025 (W16.24.00313) over de verlenging van de bewaartermijn van politiegegevens in haar voorlichting over verlenging bewaartermijn politiegegevens. Zie voor de samenhang memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Titel 1.7 Gegevensverwerking*

kopie. De vereisten van *privacy by design* en *privacy by default* spelen hierbij een rol.

Naast deze algemene opmerking maakt de Afdeling hierna nog een aantal meer specifieke opmerkingen.

4. Bewaartermijn inbeslaggenomen (digitale) gegevens

a. Inhoud voorgesteld artikel 2.1.18

Voorgesteld artikel 2.1.18 regelt de bewaring en vernietiging van inbeslaggenomen (digitale) gegevens die niet aan de processtukken worden toegevoegd. Deze gegevens worden ter beschikking gehouden voor het strafrechtelijk onderzoek en twee maanden na het eindigen van de zaak vernietigd. Gelet op de verschillende termijnen waarbinnen een strafzaak eindigt, kan dit betekenen dat de gegevens enkele maanden tot jaren worden bewaard.
Het artikel is een omzetting van het huidige artikel 126cc Sv, maar bevat een uitbreiding van de gegevens die voor deze termijn kunnen worden bewaard.[49] De huidige regeling gaat over gegevens die onder andere in beslag zijn genomen bij een aanbieder van telecommunicatiediensten, die zijn verkregen door stelselmatig volgen of waarnemen met behulp van een technisch hulpmiddel en via een technisch hulpmiddel vastgelegde vertrouwelijke communicatie. Dit wordt onder meer uitgebreid met gegevens die tijdens een doorzoeking in beslag zijn genomen en gegevens die zijn verkregen door stelselmatig onderzoek in digitale gegevensdragers of geautomatiseerde werken, al dan niet op afstand of na inbeslagneming.

De uitbreiding van het type gegevens dat onder dit bewaarregime valt, is volgens de toelichting ingegeven door de praktijk.[50] Op dit moment geldt namelijk voor een deel van deze gegevens dat ze moeten worden vernietigd zodra is gebleken dat ze niet meer van belang zijn voor het onderzoek.[51] Dit vergt volgens de toelichting veel opsporingscapaciteit, omdat de opsporing uit grote hoeveelheden gegevens relatief snel moet selecteren welke gegevens zij wil behouden voor het onderzoek.[52]

Daarnaast wordt overwogen dat het onwenselijk is alle gegevens te vernietigen als daardoor vragen van de rechter of verdediging niet meer kunnen worden beantwoord tijdens de strafzaak. Het gaat daarbij vooral om het vernietigen van de zogenaamde forensische kopie. De forensische kopie is een exacte kopie die wordt gemaakt van de gegevens ter voorkoming van wijziging of verlies van die gegevens. Deze forensische kopie wordt niet gebruikt in het opsporingsonderzoek, zodat het naderhand mogelijk is om aan te tonen dat data niet zijn gemanipuleerd.

---

[49] *In het huidige artikel 126cc Sv wordt geregeld dat deze bewaartermijn geldt voor observatie met behulp van een technisch hulpmiddel dat signalen registreert, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het opnemen van telecommunicatie of het vorderen van gegevens over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker.*

[50] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Titel 1.7 Gegevensverwerking.*

[51] *Zie het huidige artikel 125n Sv, dat regelt dat gegevens die zijn vastgesteld tijdens een doorzoeking, moeten worden vernietigd zodra blijkt dat deze gegevens van geen betekenis zijn voor het onderzoek.*

[52] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Titel 1.7 Gegevensverwerking.*

b. Evenredigheid bewaartermijn

Met de in artikel 2.1.18 opgenomen bevoegdheden kunnen grote hoeveelheden gegevens worden bewaard. Het gaat bijvoorbeeld om de volledige inhoud van mobiele telefoons, computers en harde schijven. Of om gegevens die via een peilbaken of IMSI catcher worden verkregen of die bij telecomaanbieders worden gevorderd. Het betreft een grote variëteit aan gegevens die ook kunnen zien op enorme hoeveelheden gegevens, zoals verkeers- en locatiegegevens, foto's, browsergeschiedenis en communicatie.

Die gegevens kunnen veel informatie verschaffen over het privéleven van de betrokkene. Een groot deel van de gegevens zal daarbij niet relevant zijn voor de strafzaak en kan bovendien betrekking hebben op mensen die weinig of niets met de zaak te maken hebben. Ook kan sprake zijn van bijzondere persoonsgegevens die iets zeggen over iemands ras of etnische afkomst, politieke opvattingen of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen.

Alleen al het bewaren van deze gegevens maakt een inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens.[53] Die inbreuk moet evenredig zijn tot het doel waarvoor de gegevens worden bewaard. De gegevens kunnen van belang zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar dit betekent niet dat ze ongelimiteerd mogen worden bewaard. De opslag moet zoveel mogelijk tot een minimum worden beperkt.[54]

In de huidige regeling is dit voor een deel van de gegevens ondervangen doordat deze moeten worden vernietigd zodra duidelijk wordt dat zij niet meer van belang zijn voor het strafrechtelijk onderzoek.[55] De voorgestelde regeling maakt het echter mogelijk gegevens te bewaren totdat de strafzaak of het opsporingsonderzoek is beëindigd. Dit is alleen evenredig indien de opslag (strikt)[56] noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. De enkele reden in de toelichting dat er veel opsporingscapaciteit is gemoeid met het uitzoeken of de inbeslaggenomen gegevens van enig belang zijn voor het betreffende opsporingsonderzoek, is hiervoor onvoldoende rechtvaardiging.

Dat wil zeggen, opsporingscapaciteit kan op de korte termijn meewegen in de beoordeling van de evenredigheid, maar zal op de lange termijn geen rechtvaardiging meer kunnen vormen. Het is immers van belang dat wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Grondwet en verdragen. Uit de toelichting blijkt nu onvoldoende hoe de regering op termijn de schaarste in opsporingscapaciteit zou kunnen ondervangen. Evenmin volgt uit de toelichting dat andere, minder belastende manieren beschikbaar zijn.[57] Wellicht is het voor de opsporingsautoriteiten mogelijk om aan de voorkant selectiever te zijn bij het verzamelen en in beslag nemen van gegevens. Op die manier hoeven minder gegevens te worden bewaard, waarmee de inbreuk op grondrechten kan worden beperkt.

---

[53] *Zoals neergelegd in artikel 7 en 8 EU-Handvest en artikel 8 EVRM. Zie HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97 (Direktor na Glavna direktsia Nationalna politsia), punt 42.*

[54] *Gelet op artikel 4, eerste lid, sub e, Richtlijn 2016/680.*

[55] *Huidig artikel 125n Sv.*

[56] *Hier wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de noodzakelijkheid voor het verwerken van persoonsgegevens en anderzijds de strikte noodzakelijkheid voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens (zie ook punt 2b). Dat laatste zal ook in veel gevallen aan de orde zijn. Waar het gaat over «noodzakelijkheid» zal daarom in sommige gevallen ook «strikte noodzakelijkheid» moeten worden gelezen.*

[57] *Zie HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97 (Direktor na Glavna direktsia Nationalna politsia), punt 40.*

Ook wijst de Afdeling op de mogelijkheid van een apart bewaarregime voor de zogenaamde forensische kopie, zoals ook voorgesteld door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in haar advies.[58] Door alleen de forensische kopie gedurende de looptijd van het strafrechtelijk onderzoek te bewaren – zonder dat deze door de opsporingsdienst kan worden gebruikt – en slechts de gegevens die van belang zijn voor het onderzoek te selecteren voor gebruik, blijft de inbreuk op het recht op privéleven en bescherming van persoonsgegevens beperkt. Een apart bewaarregime voor de forensische kopie zou tevens tegemoetkomen aan de tweede in de toelichting genoemde reden: dat verdediging en rechtbank op een later moment in het proces nog om nader onderzoek kunnen vragen. Uit de toelichting blijkt niet dat en waarom een dergelijk regime niet mogelijk is gebleken.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom de voorgestelde termijn voor het bewaren van gegevens (strikt) noodzakelijk en evenredig is voor alle in artikel 2.1.18 genoemde opsporingsbevoegdheden. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij het voorstel aan te passen. Zij adviseert daarbij tevens alternatieven te betrekken zoals een apart bewaarregime voor de zogenaamde forensische kopie.

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Afdeling is het voorgestelde artikel 2.1.18 gewijzigd. Met deze wijziging is tot uitdrukking gebracht dat artikel 2.1.18 niet zozeer een verplichting inhoudt maar veeleer een bevoegdheid betreft om gegevens te bewaren. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen hetgeen meebrengt dat gegevens slechts kunnen worden bewaard voor zover dat evenredig is in relatie tot het opsporingsonderzoek. Deze wijziging is toegelicht in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij de in Boek 2 ingevoegde Titel 1.7 over strafvorderlijke gegevensverwerking.

c. Twee maanden na einde zaak

De voorgestelde bewaartermijn loopt tot twee maanden na het einde van de zaak. Van een geëindigde zaak is onder andere sprake als een onherroepelijke uitspraak is gedaan, geen verzet tegen een strafbeschikking meer mogelijk is of sprake is van een opsporingsonderzoek dat naar redelijke verwachting niet tot een zaak zal leiden. De termijn van twee maanden is overgenomen uit de huidige regeling. Uit de toelichting blijkt echter niet hoe deze termijn zich verhoudt tot andere regels binnen het proces van strafvordering, ondanks dat hierover vragen zijn gesteld door verschillende consultatiepartijen.[59]

Als sprake is van een strafbeschikking, transactie of sepot kan een belanghebbende beklag indienen (de zogenaamde artikel 12-procedure).[60] Het gerechtshof dat het beklag beoordeelt kan vervolgens bevelen dat nader opsporingsonderzoek wordt gedaan of vervolging wordt ingesteld. Het is denkbaar dat de bewaarde gegevens in dat geval van belang zijn. De termijn voor het indienen van dat beklag bedraagt echter drie maanden. Dat betekent dat de betreffende zaakgerelateerde gegevens in principe zijn vernietigd nog voordat de beklagtermijn is verstreken. De toelichting gaat niet in op hoe dit zich dit tot elkaar verhoudt.

---

[58] *Advies van AP, 3 maart 2025, p. 22.*
[59] *Advies van Politie, 16 september 2024, p. 4; Advies van OM, 2 oktober 2024, p. 19.*
[60] *Zie voorgesteld artikel 3.5.4 in de eerste vaststellingswet.*

Nadere toelichting is eveneens wenselijk met betrekking tot de mogelijkheid van het aanvragen van een herziening. In de eerste aanvullingswet is een regeling opgenomen voor het bewaren van sporendragers (fysiek bewijsmateriaal). Voor ernstige misdrijven kan onder omstandigheden worden bepaald dat sporendragers langer worden bewaard, ook nadat een strafzaak onherroepelijk is afgedaan of een vervolging is gestaakt.[61] De termijnen waarbinnen die sporendragers moeten worden bewaard, zullen in een amvb worden neergelegd. Een van de redenen voor het verlengen van de bewaartermijn van deze sporendragers is de mogelijkheid voor een herziening van de strafzaak.[62] Hoe verhoudt zich dit tot de regeling voor het bewaren van (digitale) gegevens? In hoeverre zou hier gebruik kunnen worden gemaakt van de zogenaamde forensische kopie?

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van de in voorgestelde bewaartermijn van twee maanden na einde zaak in verhouding tot overige in het strafvorderingsproces opgenomen regelingen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Ook naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Afdeling is artikel 2.1.18 gewijzigd. Om beter aan te sluiten bij de termijn die geldt voor het indienen van beklag over het niet-opsporen of niet-vervolgen van strafbare feiten is de bewaartermijn in artikel 2.1.18 verlengd van twee maanden naar vier maanden. Omdat aan de herzieningsprocedure geen termijn is gebonden, wordt daarin geen aanleiding gezien tot een wijziging van de bewaartermijn in artikel 2.1.18. Ook deze wijziging is toegelicht in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij de in Boek 2 ingevoegde Titel 1.7 over strafvorderlijke gegevensverwerking.

5. Verdere verwerking inbeslaggenomen (digitale) gegevens

a. Inhoud voorgesteld artikel 2.1.20

De gegevens die worden bewaard ten behoeve van gebruik in de strafzaak waarvoor zij zijn verzameld, kunnen onder omstandigheden ook worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verzameld.[63] Dit betreft het «hergebruik» of «verdere verwerking» van gegevens, zoals het gebruik van de gegevens in een andere strafzaak. De regels daarvoor zijn opgenomen in voorgesteld artikel 2.1.20 dat een omzetting van huidig artikel 126dd Sv is.

Op dit moment is hergebruik (of verdere verwerking) toegestaan voor (i) een ander opsporingsonderzoek of (ii) een verwerking als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen a en b Wpg.[64] In de eerste aanvullingswet worden de mogelijkheden van verdere verwerking anders ingericht en uitgebreid.[65] Voor elke verdere verwerking is een bevel van de officier van justitie nodig waarin staat aangegeven waarvoor de toestemming wordt verleend.[66]

---

[61] *Zie voorgesteld artikel 3.5.4 in de eerste vaststellingswet.*

[62] *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 549.*

[63] *Voorgesteld artikel 2.1.18 en 2.1.19.*

[64] *Artikel 126dd, eerste lid, Sv. Artikel 10, eerste lid, onder a en b Wpg ziet op het gericht verwerken van politiegegevens met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij (a) het beramen of plegen van misdrijven als daar omschreven en (b) handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van bij amvb aangewezen categorieën van misdrijven die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren.*

[65] *Voorgesteld artikel 2.1.20.*

[66] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Titel 1.7 Gegevensverwerking.*

In het voorstel wordt een onderverdeling gemaakt op grond van welke opsporingsbevoegdheid de gegevens zijn verkregen.[67] Het gaat ten eerste om gegevens die kort gezegd door de politie zelf zijn verzameld, bijvoorbeeld doordat een smartphone in beslag is genomen of telefoongesprekken zijn opgenomen. Die gegevens mogen worden verder worden verwerkt voor (i) een ander opsporingsonderzoek of (ii) verwerking voor een ander doel op grond van de Wjsg of Wpg.

Ten tweede gaat het om gegevens die zijn verkregen via aanbieders van communicatiediensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om metadata van telefoongesprekken, zoals de locatiegegevens of belgeschiedenis. Voor die gegevens is verdere verwerking alleen mogelijk voor (i) ander opsporingsonderzoek naar een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of (ii) een ander doel op grond van de Wjsg of Wpg voor zover dat betrekking heeft op de voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid. Op deze gegevens is dus een strenger regime van toepassing.

b. Onderscheid naar mate van ernst van de inbreuk

In het constitutioneel kader (zie punt 2 van dit deeladvies) is uiteengezet aan welke eisen moet worden voldaan voor de verwerking van persoonsgegevens binnen de strafrechtketen. Deze eisen gelden ook voor de verdere verwerking van gegevens. Van belang daarbij is dat een ernstige beperking van het recht op bescherming van persoonsgegevens alleen kan worden gerechtvaardigd door de bestrijding van ernstige criminaliteit.[68] Of sprake is van een ernstige beperking is afhankelijk van de vraag in hoeverre met de gegevens een nauwkeurig beeld van het privéleven van de betrokkene kan worden geven.[69]

Het in artikel 2.1.20 gemaakte onderscheid lijkt op grond van de toelichting te zijn ingegeven door de mate van beperking die wordt gemaakt op de grondrechten van de betrokkenen en dus afhankelijk te zijn van de vraag of met de gegevens een nauwkeurig beeld kan ontstaan van een (deel) van het privéleven van betrokkene. Deze gedachte wordt echter niet weerspiegeld in het artikel. Het artikel maakt immers onderscheid naar de wijze waarop de gegevens zijn verzameld. Het voorstel regelt dat als gegevens primair door de politie zijn verzameld het algemene regime voor verdere verwerking geldt. Gegevens waarover telecomaanbieders beschikken en die vervolgens door de politie zijn verzameld vallen volgens het voorstel onder het strengere regime.

De bevoegdheid waarmee de gegevens zijn verzameld en de wijze waarop ze verder worden verwerkt, hangt echter niet noodzakelijkerwijs samen met de gevoeligheid of nauwkeurigheid van de gegevens. Zo vallen onder het algemene regime voor verdere verwerking bijvoorbeeld ook smartphonegegevens die een zeer nauwkeurig beeld van het privéleven van een betrokkene kunnen geven. Op een smartphone kunnen namelijk vele foto's, video's, chatberichten en locatiegegevens van een betrokkene staan. Ook voor deze gegevens geldt dat de inbreuk die wordt gemaakt op de grondrechten van de betrokkenen als ernstig of zelfs zeer ernstig wordt

---

[67] *Het onderscheid is volgens de toelichting gebaseerd op de uitspraken van het HvJ EU 2 oktober 2018, C-207/16, ECLI:EU:C:2018:788 (Ministerio Fiscal) en HvJEU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generaliné prokuratura).*

[68] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Titel 1.7 gegevensverwerking, onder verwijzing naar HvJ EU 2 oktober 2018, C-207/16, ECLI:EU:C:2018:788 (Ministerio Fiscal) en HvJ EU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generaliné páuratura), punt 38 en 41.*

[69] *Voorgesteld artikel 2.7.38 in de eerste vaststellingswet, opgenomen in het eerste lid van voorgesteld artikel 2.1.20.*

aangemerkt.[70] De verdere verwerking van die gegevens is vervolgens alleen evenredig als dit gebeurt voor de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven.[71] Het is onduidelijk waarom het onderscheid naar de wijze van verzameling van gegevens zo strikt wordt gehanteerd in plaats van de mate van ernst van de inbreuk. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert, gelet op het constitutionele kader, de bepaling aan te passen en in de toelichting in te gaan op het onderscheid tussen de wijze van verzameling en de mate van ernst van de inbreuk.

Op dit onderdeel van het advies van de Afdeling is ingegaan in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij de in Boek 2 ingevoegde Titel 1.7 over strafvorderlijke gegevensverwerking. Daar is toegelicht dat een andere wijze van normering van de verdere verwerking van gegevens het bestek van het wetgevingsprogramma voor het nieuwe wetboek te buiten gaat en op zijn plaats is als een onderdeel van de (toekomstige) nadere normering van de strafvorderlijke gegevensverwerking.

c. Afbakening doel van de verdere verwerking

Onder de huidige regeling is verdere verwerking van de gegevens, anders dan voor een concrete strafzaak, alleen mogelijk voor het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde.[72] Met het voorstel wordt deze grond uitgebreid zodat het in algemene zin mogelijk is om de gegevens verder te verwerken voor «ieder ander doel op grond van de Wjsg of Wpg». Aan de verdere verwerking van gegevens worden dezelfde eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid gesteld als aan de oorspronkelijke verwerking van die gegevens.[73] Op basis van het legaliteitsbeginsel en artikel 10 van de Grondwet geldt daarbij dat de regeling voldoende duidelijk moet voorschrijven onder welke omstandigheden en voorwaarden deze mag worden toegepast.[74]

De nu voorgestelde formulering is algemeen en ruim.[75] De Afdeling wijst erop dat verwerking voor ieder ander doel op grond van de Wjsg of Wpg het mogelijk maakt dat de gegevens kunnen worden verwerkt voor andere taken dan de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Zo kunnen gegevens onder de Wpg worden verwerkt voor het uitvoeren van de dagelijkse politietaak, zoals het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven[76] Deze verwerkingen voor andere doelstellingen van algemeen

---

[70] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck), punt 102.*

[71] *De jurisprudentie omtrent Richtlijn 2002/58 (ePrivacy-richtlijn) moet niet alleen worden uitgelegd in dat kader, gelet op de doorwerking daarvan voor artikelen 7 en 8 EU-Handvest.*

[72] *Artikel 10, eerste lid, onder a en b, Wpg.*

[73] *Zie o.a. HvJ EU 8 december 2022, ECLI:EU:C:2022:967 (VS I), punt 51–56.*

[74] *Vergelijk Afdeling bestuursrechtspraak van 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1387. Zie HvJ EU 17 december 2015, ECLI:EU:C:2015:832 (WebMindLicenses Kft), punt 81; HvJ EU 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:795 (État luxembourgeois), punt 76 en EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798 (P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk), par. 44 en 46.*

[75] *Vergelijk M.I. Fedorova e.a., «Strafvorderlijke gegevensverwerking: Een verkennende studie naar de relevante gezichtspunten bij de normering van het verwerken van persoonsgegevens voor strafvorderlijke doeleinden, Nijmegen: Radboud University Press 2022, p. 167.» Zij achten de huidige grondslag voor verdere verwerking onvoldoende specifiek. Doordat niet duidelijk is welke onderzoekshandelingen allemaal op basis van dat artikel mogen worden verricht, concluderen de onderzoekers dat het toetsen van de proportionaliteit wordt bemoeilijkt.*

[76] *Vergelijk artikel 3 Politiewet.*

belang kennen een hiërarchie, die meeweegt in de evenredigheid.[77] De toetsing van de noodzaak en evenredigheid van de verdere verwerking wordt hierbij volledig overgelaten aan de officier van justitie.

Gelet op de hiervoor aangehaalde eisen merkt de Afdeling op dat de bepaling van artikel 2.1.20, eerste lid, onder b, onvoldoende specifiek is. Zij adviseert dan ook om de wettelijke regeling zo vorm te geven dat duidelijk is in welke gevallen verdere verwerking is toegestaan, zodat ook de evenredigheid geborgd kan worden.[78] Gedacht kan worden aan het vastleggen in wetgeving van handvatten zoals de aard en de ernst van het strafbare feit, de omstandigheden van het strafbare feit, de aard en gevoeligheid van de gegevens, het mogelijke verband tussen de gegevens en het strafbare feit en de relevantie daarvan.[79] Voor zover er bijzondere gegevens worden verwerkt, zou ook gedacht kunnen worden aan aanvullende factoren zoals hierna uiteengezet in punt 6b.

De Afdeling adviseert de bepaling zo te formuleren dat duidelijk is in welke gevallen verdere verwerking is toegestaan.

Ook op dit onderdeel van het advies van de Afdeling is ingegaan in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij de in Boek 2 ingevoegde Titel 1.7 over strafvorderlijke gegevensverwerking. Artikel 2.1.20 beoogt niet te voorzien in een grondslag voor de verdere verwerking, daarin wordt al voorzien in duidelijk en nauwkeurige geformuleerde grondslagen bij of krachtens de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De bepaling beoogt slechts de officier van justitie in positie te brengen vanwege zijn gezag over de opsporing, zo is toegelicht.

6. Biometrische gegevens

a. Het verder verwerken van biometrische gegevens, artikel 2.6.9

Ter vaststelling van de identiteit van verdachten kunnen vingerafdrukken en gezichtsopnamen worden afgenomen. Dit geldt voor drie categorieën verdachten. Ten eerste worden (a) vingerafdrukken en gezichtsopnamen genomen van verdachten van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Ten tweede worden er (b) vingerafdrukken genomen bij een verdachte die staande is gehouden en waar twijfel bestaat over zijn identiteit. Tot slot worden er (c) gezichtsopnamen en vingerafdrukken genomen als de officier van justitie daartoe beveelt bij twijfel over de identiteit en de verdachte is aangehouden of wordt verhoord zonder te zijn aangehouden.[80] Het primaire doel van het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen is om de identiteit vast te stellen van de verdachte. Daarvoor worden deze biometrische gegevens opgenomen in de strafrechtsketendatabank.[81]

---

[77] *HvJ EU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generaliné prokuratura), punt 41–44. Zie ook HvJ EU 5 april 2022, C140/20, ECLI:EU:C:2022:258 (Commissioner of An Garda Síochána), punt 56.*

[78] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck), punt 89, met verwijzing naar HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, EU:C:2024:97, punt 62–63.*

[79] *HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830, punt 89–90. Vergelijk HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, punt 129–132 en HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97, punt 63–67.*

[80] *Voorgesteld artikel 2.6.9, eerste tot en met derde lid in de eerste vaststellingswet.*

[81] *Artikel 2 Besluit identiteitsvaststelling veroordeelden en verdachten.*

Het voorstel regelt dat deze biometrische gegevens ook verder kunnen worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van lijken.[82] Daarvoor worden de vingerafdrukken en gezichtsopnamen ook opgenomen in politiedatabanken. In de praktijk betekent dit dat op het politiebureau gelaatsfoto's en vingerafdrukken worden genomen van verdachten met behulp van een identificatiezuil. Deze foto's worden automatisch, gelijktijdig, zowel naar de strafrechtsketendatabank als naar de politiedatabanken HAVANK en Catch Strafrecht (hierna te noemen Catch) gestuurd.[83] HAVANK wordt onder meer gebruikt voor het vergelijken van vingerafdrukken, terwijl in Catch de gezichtsopnamen worden bewaard ten behoeve van gezichtsherkenning.[84]

b. Het vereiste van strikte noodzakelijkheid

Zoals in het constitutioneel kader is uiteengezet, kan het verder verwerken van biometrische gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing en vervolging van andere strafbare feiten.[85] Daarvoor geldt dat de verwerking van bijzondere gegevens, waaronder biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, alleen mogelijk is als de verwerking strikt noodzakelijk is, geschiedt met inachtneming van passende waarborgen en dit bij Unierecht of lidstatelijk recht is toegestaan.[86]

De Afdeling wijst er in dit verband op dat het ongedifferentieerd en op algemene wijze verzamelen van biometrische gegevens – voor een ander doel dan het primaire doel van identiteitsvaststelling – onrechtmatig is.[87] Niet voor elke verdachte zal de verdere verwerking (strikt) noodzakelijk zijn. Dit zal moeten worden beoordeeld aan de hand van factoren als de aard en de ernst van het strafbare feit, de bijzondere omstandigheden van het strafbare feit zoals de specifieke context waarin dat feit is gepleegd, het mogelijke verband van dat strafbare feit met andere lopende procedures en de (gerechtelijke) antecedenten of het persoonlijke profiel van de betrokkene.[88]

Een dergelijke beoordeling is op dit moment echter niet gebruikelijk. Voor de verdachten in groep (a) worden altijd gezichtsopnamen en vingerafdrukken genomen. Voor de groepen (b) en (c) wordt weliswaar een beoordeling gemaakt, maar deze ziet op het primaire doel van de identiteitsvaststelling, niet op de verdere verwerking van de gegevens. Voor alle drie de groepen – en in belangrijke mate voor de groepen (b) en (c) – geldt dat er gevallen zullen zijn waarin de verdere verwerking in HAVANK en Catch niet noodzakelijk zal zijn. Daarbij neemt de Afdeling mee dat de aard en ernst van de strafbare feiten van (b) en (c) in beginsel van een andere orde is dan die van de verdachten in groep (a).

---

[82] *Voorgesteld artikel 2.6.9, zesde lid. Vergelijk ook Kamerstukken II 2007/08, 3143, nr. 3, p. 72–75.*
[83] *Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 3932; Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1217, bijlage 1149315.*
[84] *HAVANK staat voor Het Automatisch Vingerafdrukkensysteem Nederlandse Kollektie. Catch staat voor het systeem Centrale Automatische TeChnologie voor Herkenning van personen.*
[85] *HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97, punt 53–54.*
[86] *Artikel 10 Richtlijn 2016/680. HvJ EU 8 december 2022, C-180/21, ECLI:EU:C:2022:967; HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49; HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97; HvJ EU 28 november 2024, C-80/23, ECLI:EU:C:2024:991.*
[87] *HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, punt 46, 126–127.*
[88] *HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, punt 132, HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97, punt 67. Vergelijk ook EHRM 18 april 2013, 19522/09, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUDO01952209 (M.K/Frankrijk).*

In dit verband merkt de Afdeling op dat de verdere verwerking een ruime omschrijving van de doeleinden kent. Zoals ook in punt 2 uiteengezet moet de wettelijke grondslag nauwkeuriger zijn naarmate de inmenging ernstiger is[89] Dit klemt temeer vanwege het vereiste van strikte noodzakelijkheid. De voorgestelde bepaling maakt echter niet duidelijk in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de bevoegdheid mag worden toegepast.

Van belang is hierbij dat de bepaling regelt dat gezichtsopnamen en vingerafdrukken kunnen worden verwerkt. Volgens de regering laat dit ruimte voor een EU-handvestconforme interpretatie en beoordeling van de noodzakelijkheid van de verdere verwerking van biometrische gegevens.[90]Bij de invulling van de beslissingsruimte kunnen en dienen de actoren in het strafproces – in casu de opsporingsambtenaren – het evenredigheidsbeginsel, en de daaraan gegeven uitleg door het HvJ EU, in acht te nemen.[91]

Dit neemt niet weg dat de biometrische gegevens al in de politiedatabanken worden opgenomen en verder worden verwerkt, zonder dat daar een afzonderlijke beoordeling aan ten grondslag ligt. Deze gegevens zijn dus op dat moment raadpleegbaar en worden steeds opnieuw gebruikt. In het voorstel worden echter geen handvatten voor de praktijk geboden voor het maken van een dergelijke beoordeling. De Afdeling wijst erop dat de wetgever deze handvatten wel zou kunnen bieden, bijvoorbeeld door in de wet de hiervoor genoemde relevante factoren op te nemen. Op deze manier zou in de wettelijke grondslag verhelderd kunnen worden onder welke voorwaarden de bevoegdheid mag worden toegepast.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de grondslag voor het verder verwerken van de biometrische gegevens aan te passen. De Afdeling adviseert daarbij de beoordeling van de strikte noodzakelijkheid te betrekken en te verduidelijken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de bevoegdheid tot het verder verwerken van biometrische gegevens mag worden toegepast.

Het voornemen is om aan dit onderdeel van het advies van de Afdeling opvolging te geven door in de tweede aanvullingswet artikel 2.6.9 te wijzigen. Door deze wijziging in de tweede aanvullingswet op te nemen kan deze in samenwerking met de betrokken ketenpartners worden voorbereid en kan daarover – als onderdeel van de tweede aanvullingswet – formele consultatie plaatsvinden. Op dit onderwerp is ingegaan in de paragraaf over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4).

c. Passende waarborgen voor de politiedatabanken

Voor de verwerking van biometrische gegevens zijn ook passende waarborgen vereist.[92] Voor de strafrechtsketendatabank zijn waarborgen, bijvoorbeeld in de zin van bewaartermijnen, opgenomen in het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (Bivv). Voor de politiedatabank HAVANK geldt dat het Bivv enige regels stelt. Catchstrafrecht wordt niet nader geregeld. Nu de bewaartermijnen in het Bivv

---

[89] *HvJ EU 17 december 2015, ECLI:EU:C:2015:832 (WebMindLicenses Kft), punt 81; HvJ EU 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:795 (État luxembourgeois), punt 76 en EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798 (P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk), paragrafen 44 en 46.*

[90] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6.9, zesde lid.*

[91] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 Strafvorderlijke gegevensverwerking.*

[92] *Artikel 10 Richtlijn 2016/680.*

zijn gericht op de strafrechtsketendatabank is echter onduidelijk welke bewaartermijnen van toepassing zijn. Voor Havank lijkt te worden aangesloten bij de bewaartermijnen uit het Bivv.[93] Voor Catch worden de bewaartermijnen echter niet in het Bivv geregeld. De Afdeling begrijpt het zo dat deze laatste als politiegegevens onder het regime van de Wpg vallen, waardoor de bewaartermijnen van de Wpg van toepassing zijn.[94]

Duidelijke bewaartermijnen zijn van belang zodat helder is wanneer de gegevens moeten worden vernietigd. Daarmee wordt niet alleen het risico op onrechtmatige toegang beperkt, maar wordt ook gegarandeerd dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer eindig is.[95] Het ontbreken van duidelijke bewaartermijnen klemt temeer wanneer verdachten worden vrijgesproken. Passende bewaartermijnen zijn in dat opzicht afhankelijk van factoren zoals de aard en ernst van het strafbare feit, de status van verdachte of veroordeelde en de aanwezigheid van andere waarborgen.[96]

Verder is niet inzichtelijk in hoeverre andere waarborgen voor de (verdere) verwerking van de biometrische gegevens worden gehanteerd. In de praktijk worden ook nu al waarborgen getroffen, zoals de inzet van experts bij de vergelijkingen.[97]

Deze waarborgen zijn echter niet nader geregeld. De Afdeling merkt op dat het met het oog op de evenredigheid in de rede ligt passende waarborgen voor de verdere verwerking van biometrische gegevens nader te regelen.

De Afdeling adviseert de toepasselijke bewaartermijnen en overige waarborgen met betrekking tot de verdere verwerking van de biometrische gegevens in de politiedatabanken nader wettelijk te regelen.

Aan dit onderdeel van het advies van de Afdeling is opvolging gegeven door in de paragraaf over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4) in te gaan op de geldende bewaartermijnen en waarborgen voor de verdere verwerking van biometrische gegevens en op het voornemen om voorstellen voor wetgeving te doen wanneer dit noodzakelijk is.

7. Delegatie

Het voorstel bevat de bepaling dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over het verwerken van de resultaten van onderzoek aan kleding en meegevoerde voorwerpen, onderzoek aan en in het lichaam en andere onderzoeken met betrekking tot het lichaam.[98] Volgens de toelichting krijgt een aantal van de huidige bepalingen op deze manier

---

[93] *Artikel 9a Bivv.*

[94] *Artikel 14 Wpg.*

[95] *Vergelijk de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 maart 2025 (W16.24.00313), inzake de verlenging van de bewaartermijn van politiegegevens, punt 4e.*

[96] *Vergelijk ook EHRM 18 april 2013, nr. 19522/09, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUDO01952209 (M.K/Frankrijk); EHRM 22 september 2017, nr. 8806/12, ECLI:CE:ECHR:2017:0622JUD000880612 (Aycaguer/Frankrijk); EHRM 13 februari 2020, nr. 45245/15, ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD004524515 (Gaughran/Verenigd Koninkrijk). Zie ook EHRM 4 juni 2013, nr. 7841/08 en 57900/12, ECLI:CE:ECHR:2013:0604DEC000784108 (Peruzzo & Martens/Duitsland) en EHRM 11 juni 2020, nr. 74440/17, ECLI:CE:ECHR:2020:0611JUD007444017 (P.N./Duitsland). Vergelijk F. Palmiotto, Facial Recognition Before the European Court of Human Rights, European Review of Digital Administration & Law 2025–6, p. 101–117.*

[97] *Politie (Laboratorium Dactyloscopie), Vakbijlage Dactyloscopisch onderzoek sporen: Analyse & Interpretatie, juli 2024 en Politie (Centrum voor Biometrie), Vakbijlage Gelaatsvergelijking, 2024.*

[98] *Voorgesteld artikel 2.6.5, eerste lid.*

alsnog een grondslag in het nieuwe wetboek, geconcentreerd in één algemene bepaling.[99]

Het op deze manier regelen van de delegatiebepaling leidt tot een tweetal kanttekeningen. Ten eerste wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde formulering facultatief is en daarmee ruimte laat om géén regels te formuleren over het verwerken van (persoons)gegevens.[100] *Dan wordt het onderwerp feitelijk ook niet genormeerd. De Afdeling adviseert in dit licht de delegatiegrondslag dwingend te formuleren.*[101]

Ten tweede wijst de Afdeling op de noodzaak om het juiste niveau van regelgeving te gebruiken. Regels omtrent het verwerken van (persoons)-gegevens zijn een waarborg en geven in die zin bescherming aan (in dit geval, met name) verdachten. Met de voorgestelde bepaling is het echter mogelijk om áls regels worden gesteld, deze door te delegeren naar een ministeriële regeling. Dat is niet wenselijk voor regels die niet de uitvoering of technische voorschriften betreffen.[102]

De Afdeling adviseert de bepaling zo vorm te geven dat er regels moeten worden gesteld, en met betrekking tot dit onderwerp subdelegatie uit te sluiten.

In lijn met het advies van de Afdeling is de delegatiegrondslag in artikel 2.6.5 aangepast en dwingend geformuleerd. Het advies om subdelegatie uit te sluiten is niet opgevolgd. Dit wordt nader toegelicht in de paragraaf over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4).

B. Procesafspraken

1. Inleiding

De eerste aanvullingswet bevat een regeling voor het maken van zogenoemde procesafspraken. Procesafspraken zijn afspraken tussen het openbaar ministerie en de verdachte over het verloop van een strafprocedure en de afdoening van die zaak. De rechter is niet betrokken bij het maken van de afspraken en is daar ook niet aan gebonden, maar kan deze wel betrekken bij de veroordeling en het bepalen van de straf. Doel van de procesafspraken is een efficiëntere afdoening van complexe strafzaken te bewerkstelligen.

Het huidige Wetboek van Strafvordering kent geen regeling voor het maken van procesafspraken. Tot nu toe is de invulling van dit instrument overgelaten aan de praktijk. In september 2022 heeft de Hoge Raad aandachtspunten en randvoorwaarden gegeven voor het maken van procesafspraken onder de huidige wetgeving.[103] *In 2023 heeft het openbaar ministerie een Aanwijzing over procesafspraken gepubliceerd.*[104] *Deze kaders worden in de praktijk als uitgangspunt gehanteerd bij het maken van procesafspraken.*

---

[99] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6.5, eerste lid. Het betreft de huidige artikelen 55c, vijfde lid (het afnemen van foto's en vingerafdrukken van verdachten); 61a, derde lid (maatregelen in het belang van het onderzoek); 151a, achtste lid en 195a, vijfde lid, (DNA-profielen en lichaamsmateriaal)) Sv.*

[100] *Vergelijk advies van de Afdeling advisering van 16 december 2020 (W16.20.0365/II) over de Reparatiewet forensische zorg.*

[101] *Het huidige artikel 55c, vijfde lid; 151a, achtste lid; en 195a, vijfde lid zijn wel dwingend geformuleerd. Alleen artikel 61a, derde lid, kent een facultatieve delegatiebepaling.*

[102] *Aanwijzingen voor de regelgeving 2.24.*

[103] *HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252.*

[104] *Aanwijzing procesafspraken in strafzaken, Stcrt. 2023, 22351 .*

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) pleiten ervoor om de rechtspraktijk ook de komende jaren de ruimte te geven om de mogelijkheden van het instrument van procesafspraken verder te verkennen, best practices te ontwikkelen en knelpunten te signaleren voordat een en ander wordt neergelegd in een wettelijke regeling.[105] Bij de toepassing van procesafspraken komen echter principiële en praktische vragen op waarvan het aangewezen is dat de democratisch gelegitimeerde wetgever deze beantwoordt. Vanuit de Tweede Kamer is dan ook opgeroepen hiervoor een wettelijke regeling te maken in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.[106] Met dit voorstel komt de Minister aan die wens tegemoet. De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat het aan de wetgever is om kaders te stellen en randvoorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid tot het maken van procesafspraken.

Leeswijzer

In het navolgende schetst de Afdeling allereerst onder punt 2 de inhoud van de regeling procesafspraken. Onder punt 3 gaat zij vervolgens in op het doel en de uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering die van belang zijn bij de beoordeling van de voorgestelde regeling. Onder punt 4 vraagt de Afdeling aandacht voor de wijze waarop de praktijk de komende jaren moet omgaan met de voorgestelde regeling, die pas in 2029 in werking zal treden. Vervolgens zet de Afdeling in punt 5 enkele vraagtekens bij de reikwijdte van de regeling. Tot slot maakt de Afdeling onder punt 6 enkele opmerkingen over de voorgestelde procedure.

2. Inhoud regeling procesafspraken

Procesafspraken zijn de uitkomst van onderhandelingen tussen het openbaar ministerie en de verdediging. Ze kunnen onder andere gaan over de inhoud en omvang van de tenlastelegging en over het al dan niet doen van nader onderzoek. Ook kunnen procesafspraken een voorstel voor de op te leggen sanctie bevatten.[107] Deze afspraken kunnen op ieder moment tijdens het strafproces worden gemaakt: voor het uitbrengen van de procesinleiding, nadat het onderzoek ter terechtzitting is gestart en ook in hoger beroep.[108] Volgens de toelichting heeft het de voorkeur dat de procesafspraken op een zo vroeg mogelijk moment in het proces worden gemaakt, zodat zo veel mogelijk winst kan worden behaald in het besparen van opsporings- en zittingscapaciteit.

De regeling procesafspraken bevat een afbakening van het type zaken waarin procesafspraken kunnen worden toegelaten. Zaken waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast en zaken waarin sprake is van verdenking van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf worden van de regeling uitgesloten.

De procesafspraken gaan over strafbare feiten ter zake waarvan volgens de officier van justitie buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte deze heeft begaan.[109] Deze feiten komen op de tenlastelegging en de verdachte kan daarvoor dus worden veroordeeld. Daarnaast kunnen partijen

---

105 *Zie hiervoor het advies van de Rvdr, 17 oktober 2024; het advies van het OM, 2 oktober 2024; het advies van de NOvA, 7 oktober 2024; en het advies van de NVvR, 17 oktober 2024.*
106 *Zie o.a. Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 54.*
107 *Voorgesteld artikel 1.1.19.*
108 *Voorgesteld artikel 4.2.26a, eerste lid, voorgesteld artikel 4.1.1, vijfde lid, voorgesteld artikel 4.1.2a en voorgesteld artikel 5.4.7a.*
109 *Voorgesteld artikel 3.1.1a, tweede lid*

afspraken maken over strafbare feiten die buiten de tenlastelegging worden gehouden. Dat betekent dat de verdachte voor die feiten niet kan worden veroordeeld en daarvoor dus ook geen straf opgelegd kan krijgen. Ook kan de verdachte niet op een later moment voor deze feiten worden vervolgd.[110] Het moet dan gaan om strafbare feiten waarvan volgens de officier van justitie voldoende aanwijzing van schuld bestaat, maar dit niet buiten redelijke twijfel is. Voor al deze feiten geldt dat een slachtoffer geen recht heeft om zich te beklagen over het niet-vervolgen als de procesafspraken door de rechtbank worden toegelaten en een onherroepelijke uitspraak volgt.[111]

Het openbaar ministerie en de verdachte kunnen ook procesafspraken maken over de vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij. De benadeelde partij moet daarmee wel instemmen.[112] Er mogen geen procesafspraken worden gemaakt over de oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling, het afgeven van een zorgmachtiging, de onttrekking van voorwerpen aan het verkeer of de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens.[113] Andere afspraken, bijvoorbeeld over de manier waarop een straf ten uitvoer zal worden gelegd of over het teruggeven van een inbeslaggenomen auto, worden geen procesafspraken genoemd.

De gemaakte afspraken moeten schriftelijk worden vastgelegd en door het openbaar ministerie en de verdediging worden ondertekend.[114] Voor de transparantie moeten hierin ook de andere afspraken worden opgenomen die geen procesafspraken zijn.

De vastgelegde procesafspraken worden op een zo vroeg mogelijk moment nadat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen aan de rechtbank voorgelegd. De rechtbank beoordeelt vervolgens of ze kunnen worden toegelaten.[115] Het slachtoffer krijgt de mogelijkheid om een verklaring af te leggen over de toelaatbaarheid van de procesafspraken. Die verklaring richt zich op de hieronder besproken gronden d, e en f.[116]

De rechtbank dient de aan haar voorgelegde procesafspraken aan de volgende criteria te toetsen.[117] De rechtbank beoordeelt of (a) de strafbare feiten niet zijn uitgesloten van de regeling procesafspraken, (b) de verdachte door een raadsman wordt bijgestaan en vrijwillig en ondubbelzinnig heeft ingestemd met de gemaakte afspraken, en (c) de verdachte de tenlastegelegde feiten niet betwist. Voorts beoordeelt de rechtbank of (d) de rechten van het slachtoffer met de gemaakte procesafspraken niet onevenredig worden beperkt, bijvoorbeeld doordat bepaalde feiten niet ten laste zijn gelegd. Tot slot beoordeelt de rechtbank of (e) de inhoud en omvang van de tenlastelegging in verhouding staan tot de ernst van de zaak en (f) of de eventueel voorgestelde sanctie in verhouding staat tot de tenlastegelegde feiten. Bij deze beoordeling gaat de rechtbank niet in op de schuld van de verdachte aan de tenlastegelegde feiten.

---

[110] *Mits de procesafspraken worden toegelaten en sprake is van een onherroepelijke uitspraak, zie voorgesteld artikel 3.1.1b.*
[111] *Voorgesteld artikel 3.5.3, derde lid.*
[112] *Voorgesteld artikel 4.2.26b, derde lid.*
[113] *Voorgesteld artikel 4.2.26b, tweede lid.*
[114] *Voorgesteld artikel 3.1.1a, vierde lid.*
[115] *Voorgesteld artikel 4.2.26a, vierde lid.*
[116] *Voorgesteld artikel 4.2.26a, derde lid.*
[117] *Voorgesteld artikel 4.2.26b, eerste lid.*

Als voldaan is aan alle criteria dan laat de rechtbank de procesafspraken toe.[118] De zaak wordt dan voortgezet met inachtneming van die procesafspraken. Dit zal veelal betekenen dat het onderzoek op de zitting wordt ingekort en dat de verdachte afziet van het verzoeken om en verrichten van verdere onderzoekshandelingen.

Dat er procesafspraken zijn gemaakt, neemt niet weg dat de rechtbank zelfstandig moet bekijken of de verdachte schuldig is aan alle tenlastegelegde feiten. De rechter beoordeelt dus vervolgens of sprake is van een strafbaar feit, of de verdachte dat feit heeft begaan en welke straf daarvoor moet worden opgelegd. Voor die straf kan de rechter het voorstel van het openbaar ministerie en de verdediging overnemen, maar hij mag daar ook van afwijken.[119] Als de rechtbank de procesafspraken volgt, dan kunnen het openbaar ministerie en de verdediging geen hoger beroep meer instellen.[120]

In feite beoordeelt de rechtbank de procesafspraken dus op twee momenten, waarbij de eerste beoordeling een voorlopig karakter heeft en is gericht op de toelaatbarheid van de procesafspraken. Deze beoordeling loopt niet vooruit op de tweede, meer inhoudelijke beoordeling of de procesafspraken kunnen worden gevolgd bij het beantwoorden van de bewijsvraag en de vraag of daad en dader strafbaar zijn, en bij de sanctieoplegging.

Als de rechtbank oordeelt dat de procesafspraken niet voldoen aan de toetsingscriteria en daardoor niet toelaatbaar zijn, dan krijgen het openbaar ministerie en de verdediging de mogelijkheid om eenmalig aangepaste afspraken voor te leggen.[121] Ook heeft de officier van justitie de mogelijkheid om de tenlastelegging te wijzigen. Feiten die op grond van de procesafspraken niet op de tenlastelegging waren gezet, kunnen er dan alsnog op worden geplaatst.[122] Als de rechtbank de afspraken niet toelaat omdat sprake is van een onevenredige beperking van de rechten van het slachtoffer of van een onevenredige verhouding van de tenlastelegging tot de zaak of van de voorgestelde sanctie tot de tenlastelegging (de eerder genoemde criteria d t/m f), dan nemen de rechters geen deel aan de verdere berechting. Dit betekent dat nieuwe rechters de rest van de behandeling van de zaak overnemen.[123]

3. Doel en uitgangspunten Wetboek van Strafvordering

Het doel van de nieuwe regeling voor procesafspraken lijkt het bewerkstellingen van een snellere en efficiëntere afdoening van strafzaken te zijn. Om dat doel te bereiken wordt een voor het Nederlandse strafprocesrecht nieuwe procesvorm geïntroduceerd waarbij een uitruil plaatsvindt tussen het openbaar ministerie en de verdediging. De verdediging zegt daarbij toe haar verdedigingsrechten niet uit te oefenen, bijvoorbeeld door af te zien van het horen van getuigen. De officier van justitie kan toezeggen van verder onderzoek af te zien, bepaalde feiten niet (verder) te vervolgen of een lagere straf te eisen. De voorfase van het strafproces kan hierdoor sneller worden afgerond, waardoor zaken eerder voor de rechter komen. Hierdoor kan in de hele strafrechtketen capaciteit worden bespaard: het afzien van nader onderzoek of het horen van getuigen ontlast de politie, het openbaar ministerie en de rechter-commissaris, een kortere behan-

---

118 *Voorgesteld artikel 4.2.26a, vierde lid.*
119 *Voorgesteld artikel 4.3.4, tweede en derde lid.*
120 *Voorgesteld artikel 5.4.1, vijfde lid.*
121 *Voorgesteld artikel 4.2.26c, eerste lid.*
122 *Voorgesteld artikel 4.2.26c, tweede lid.*
123 *Voorgesteld artikel 4.2.26c, derde lid.*

deling op zitting ontlast de rechtspraak. Deze werkwijze levert bovendien sneller duidelijkheid over de uitkomst van de strafzaak op voor verdachten en slachtoffers.

Een snelle en efficiëntie afdoening van strafzaken is belangrijk, maar het maken van procesafspraken is een fundamentele verschuiving binnen het strafproces. Het is dan ook wenselijk dat de wetgever inzichtelijk maakt welke plaats en functie procesafspraken hebben in het gemoderniseerde strafproces en hoe deze regeling zich verhoudt tot essentiële uitgangspunten daarvan. De centrale doelstelling van strafprocesrecht is het bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en voorkomen dat de onschuldige wordt veroordeeld of zelfs vervolgd wordt[124]

De eerbiediging van rechten en vrijheden van de verdachte is daarbij van cruciaal belang. Het is immers onwenselijk als verdachten procesafspraken accepteren voor strafbare feiten die zij niet hebben gepleegd. Uit de toelichting blijkt niet hoe de regeling procesafspraken zich tot deze centrale doelstelling verhoudt.

Ook zijn de rolverdeling tussen verschillende actoren binnen het Nederlandse strafproces en de fundamentele uitgangspunten die hun rol normeren van belang. Op grond van het opportuniteitsbeginsel bepaalt de officier van justitie op basis van de resultaten van opsporingsonderzoek of een verdachte zal worden vervolgd en voor welk feit. Als de officier van justitie besluit dat een rechter zich over de zaak moet buigen, dan stelt hij daarvoor een tenlastelegging op met de strafbare feiten waarvan de verdachte wordt verdacht. De rechter is bij het behandelen van een strafzaak gebonden aan die tenlastelegging op grond van de grondslagleer. De rechter kan een verdachte alleen vrijspreken of veroordelen voor de strafbare feiten die op de tenlastelegging staan. Daarbij laat de rechter zich niet uit over de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie.[125]

Voor het doen van een uitspraak baseert de rechter zich op het procesdossier en het onderzoek op de terechtzitting. De rechter is volledig vrij in de beoordeling van de zaak en moet zelfstandig de formele en materiële vragen beantwoorden.[126] *Ook heeft de rechter een grote mate van vrijheid bij het bepalen van de straf. Hij is daarbij in beginsel alleen gebonden aan de maximale straffen die in de wet zijn neergelegd.*[127] *De verdachte heeft in het strafproces de mogelijkheid om nader onderzoek te (laten) verrichten, bijvoorbeeld door getuigen te bevragen of een deskundigenonderzoek te laten doen. Hiervoor dient de verdachte onderzoekswensen in bij de officier van justitie en/of de rechter-commissaris.*

De afgelopen decennia zijn deze rollen van strafrechtelijke actoren veranderd, hetgeen tot uitdrukking komt in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. Het strafproces heeft een sterker contradictoir karakter gekregen, waarbij de officier van justitie en de verdachte een grotere rol hebben in het bepalen van de inhoud en omvang van het vooronderzoek. In het nieuwe wetboek komt daarom meer nadruk te liggen op de voorfase van het strafproces zodat zaken beter voorbereid op zitting

---

[124] *memorie van toelichting bij eerste vaststellingswet, Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 11–13.*

[125] *Dit is alleen anders als door het slachtoffer wordt geklaagd over het uitblijven van een vervolging (zgn. artikel 12-beklagprocedure). In dat geval buigt het gerechtshof zich over de vraag of terecht is afgezien van een vervolging.*

[126] *Opgenomen in de huidige artikelen 348 en 350 Sv en de voorgestelde artikelen 4.3.1 en 4.3.3 in de eerste vaststellingswet.*

[127] *Uitzondering hierop is het taakstrafverbod ex artikel 22b Sr.*

komen («de beweging naar voren»).[128] In de fase van berechting wordt de rechter in sterkere mate dan voorheen belast met regievoering. Volgens de toelichting bij de eerste vaststellingswet is van belang dat de zittingsrechter het onderzoek op de terechtzitting in samenspraak met het openbaar ministerie en de verdachte voorbereidt.[129]

Het maken van procesafspraken voegt een nieuwe dynamiek toe aan de traditionele rolverdeling binnen het strafproces. Zo krijgt de verdediging de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de vervolgingsbeslissing en strafeis van de officier van justitie. Er kan immers worden onderhandeld over welke feiten op de tenlastelegging komen en welke sanctie wordt geëist. De rol van de rechter verandert bij procesafspraken ook. De beoordeling of procesafspraken kunnen worden toegelaten bevat onder andere een toetsing van de beslissing van het openbaar ministerie om bepaalde feiten buiten de tenlastelegging te houden.[130] Die beoordeling is volgens de toelichting vergelijkbaar met die van het gerechtshof in een beklagprocedure en komt daarvoor ook in de plaats.[131] Dat de procesafspraken een voorstel voor sanctieoplegging kunnen bevatten, raakt daarbij aan de straftoemetingsvrijheid van de rechtbank. Weliswaar behoudt de rechter een eigen verantwoordelijkheid voor de beslissing of iemand kan worden veroordeeld en welke straf moet worden opgelegd, maar die beslissing wordt nu in zekere mate ingekaderd door de procesafspraken.

De figuur van procesafspraken heeft hiermee ook gevolgen voor de effectuering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces zoals volgt uit artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Handvest. In de toelichting wordt daarover opgemerkt dat een zaak door procesafspraken sneller wordt afgedaan. Daarmee kan tegemoet worden gekomen aan het uitgangspunt dat berechting binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden.[132] Het recht op een eerlijk proces omvat echter meer, bijvoorbeeld het recht van de verdediging om onderzoek à decharge te (laten) verrichten. In ruil voor een lagere straf kan de verdediging ervoor kiezen hiervan geen gebruik te maken. In de toelichting wordt slechts beperkt ingegaan op het effect daarvan op de overall fairness van het strafproces indien procesafspraken worden gemaakt.[133] Het vereiste van het recht op een eerlijk proces is ook relevant in die gevallen waarin uiteindelijk geen overeenstemming kan worden bereikt over de procesafspraken of de rechter deze niet toelaat. Kan de verdachte dan alsnog in voldoende mate onderzoek laten verrichten om zijn onschuld aan te tonen?

In aanvulling hierop geldt dat procesafspraken niet in de openheid van de terechtzitting gemaakt worden. Hierdoor kan bij de samenleving en het slachtoffer het beeld ontstaan van een officier van justitie en verdachte die zich er makkelijk van afmaken: een minder bewerkelijke aanpak van een zaak in ruil voor strafkorting. Die strafkorting voor de verdachte kan op zichzelf ook gevoelens van onrechtvaardigheid opwekken, zoals in de toelichting overigens ook wordt benoemd.[134] De verhouding van de opgelegde straf tot straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd, bepaalt in belangrijke mate of de straf als rechtvaardig wordt ervaren.

---

[128] *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 34–38.*
[129] *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 17–18.*
[130] *Voorgesteld artikel 4.2.26b, eerste lid, onder e.*
[131] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.5.3. derde lid*
[132] *Zie artikel 6 EVRM.*
[133] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 11.2 Regeling van procesafspraken.*
[134] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 Inleiding procesafspraken, consultatieadviezen.*

Daaraan doet niet af dat deze zorgen gedeeltelijk worden ondervangen doordat de procesafspraken op de terechtzitting moeten worden besproken en door de rechter worden getoetst, waarbij aandacht moet zijn voor de positie van het slachtoffer.

De Afdeling constateert dat in de toelichting in de kern wordt benoemd dat procesafspraken in de praktijk voorkomen, dat dit onder voorwaarden door de Hoge Raad aanvaardbaar is geacht en een wettelijke regeling nu wenselijk is. Hoe deze vernieuwing moet worden beoordeeld in het licht van de fundamentele uitgangspunten van het strafprocesrecht blijft echter onderbelicht. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of, en zo ja hoe, de voorgestelde regeling voor het maken van procesafspraken zich verhoudt tot de centrale doelstelling van het strafrecht en past binnen het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. Daarbij adviseert zij ook te betrekken wat de gevolgen van deze regeling zijn voor de rolverdeling tussen de verschillende actoren binnen het strafproces, bezien vanuit de fundamentele uitgangspunten in het Nederlandse strafprocesrecht en de bescherming van grondrechten in het EVRM en het EU-Handvest.

Naar aanleiding van dit advies is in het algemeen deel van de memorie van toelichting nader uiteengezet hoe de wettelijke regeling van procesafspraken zich verhoudt tot centrale doelstellingen en uitgangspunten van het strafprocesrecht, waaronder de hoofddoelstelling om te bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en te voorkomen dat de onschuldige wordt vervolgd of veroordeeld, en welke positie respectievelijk de rechter, de officier van justitie, de verdachte en het slachtoffer innemen bij het maken of beoordelen van procesafspraken (paragraaf 3.1).

4. Procesafspraken in de tussenliggende jaren

Gelet op de ontwikkeling van het gebruik van procesafspraken in de strafpraktijk en de principiële en praktische vragen die daarbij zijn opgekomen, wordt nu een voorstel gedaan voor een regeling voor het maken van procesafspraken. De Afdeling vindt het een terecht uitgangspunt dat het aan de wetgever is om heldere kaders te stellen wanneer dit instrument kan worden gebruikt en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal naar verwachting op 1 april 2029 in werking treden.[135] In de tussentijd is het voorstelbaar dat de voorgestelde regeling voor procesafspraken haar schaduw vooruit werpt. De vraag is of dit ook is beoogd en zo ja op welke wijze?

In hoeverre bestaat bijvoorbeeld de verwachting dat de Aanwijzing over het maken van procesafspraken van het openbaar ministerie wordt aangepast conform de nu voorgestelde regeling? Dient de praktijk al rekening te houden met het type zaken dat in de voorgestelde regeling wordt uitgesloten van de mogelijkheid tot het maken van procesafspraken?

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat het aan de rechtspraak en het openbaar ministerie is om te bezien in hoeverre zij voor inwerkingtreding van het nieuwe wetboek anticiperen op de kaders die daarin worden

---

[135] *Nieuwsbericht rijksoverheid.nl, Nieuw Wetboek van Strafvordering treedt per 1 april 2029 in werking, 20-03-2024.*

gesteld voor het maken en toelaten van procesafspraken. Dit is tot uitdrukking gebracht in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 3.1.1).

5. Reikwijdte regeling

a. Uitsluiting ernstige gewelds- en zedenmisdrijven

Het wetsvoorstel sluit ernstige geweldsmisdrijven en ernstige zedenmisdrijven uit van de regeling procesafspraken. Volgens de toelichting is de reden hiervoor dat afspraken over strafvermindering vanwege proceseconomische voordelen juist bij deze delicten gevoelens van onrechtvaardigheid kunnen opwekken. De aard en ernst van deze delicten maakt dat een snelle en doeltreffende berechting onvoldoende gewicht in de schaal legt om een strafkorting te rechtvaardigen, zo blijkt uit de toelichting.[136] Daarbij wordt erop gewezen dat bij dit type zaken slachtoffers betrokken zijn, wiens belangen met deze uitsluiting worden gediend.

De Afdeling onderschrijft het belang van een duidelijke wettelijke regeling met een objectieve maatstaf op basis waarvan delicten al dan niet van de toepassing van de regeling worden uitgesloten. Zij zet echter enkele vraagtekens bij de nu voorgestelde afbakening. In de wet is de afbakening gerelateerd aan het strafmaximum van 12 jaar of meer gevangenisstraf.[137] Door aansluiting te zoeken bij dit abstracte strafmaximum, worden in algemene zin de meest ernstige delicten uitgesloten van de regeling procesafspraken.[138] Onder die delicten kunnen echter zeer uiteenlopende gedragingen vallen, die niet allemaal zo ernstig zijn dat het strafmaximum daarvoor passend en proportioneel is. Het categorisch uitsluiten van delicten met een bepaald strafmaximum doet geen recht aan deze realiteit. Het is dan ook de vraag of voor alle zaken die onder dit type delicten vallen in algemene zin kan worden gezegd dat het maken van procesafspraken niet gepast zou zijn.[139]

Ter illustratie wijst de Afdeling op de diefstal van een tas door twee of meer personen waarbij een harde duw wordt gegeven aan het slachtoffer. Deze tasjesroof wordt formeel gekwalificeerd als diefstal met geweld in vereniging, waarop een wettelijke gevangenisstraf van 12 jaar staat.[140] Hieronder vallen onder meer ook gewapende overvallen of straatroof. In het specifieke geval van de tasjesroof, en als het slachtoffer geen letsel heeft opgelopen, zal de straf naar alle waarschijnlijkheid maximaal enkele maanden gevangenisstraf bedragen.[141] De voorgestelde wettelijke regeling sluit uit dat in een dergelijke zaak procesafspraken kunnen worden gemaakt. Dit terwijl hier in de praktijk wel behoefte aan kan

---

136 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26b, eerste lid, a) geen procesafspraken bij ernstige geweldsmisdrijven en ernstige seksuele misdrijven.*

137 *Voorgesteld artikel 4.2.26b, eerste lid, onder a: het strafbare feit niet een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.*

138 *Gelet op het uitgangspunt dat het strafmaximum een uitdrukking is van de aard en ernst van het strafbare feit.*

139 *Zie ter illustratie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 5 juni 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3704 in welke zaak onder de voorgestelde regeling geen mogelijkheid zou bestaan voor het maken van procesafspraken.*

140 *Artikel 312, eerste jo. tweede lid onder 2, Sr. Zie o.a. Rechtbank Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3728. Hier is sprake van een geweldsmisdrijf nu het misdrijf gevaar veroorzaakt voor het lichaam van een of meer personen, zie voor een toelichting o.a. Hoge Raad 28 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:524 en bijbehorende conclusie Parket bij de Hoge Raad 24 januari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:195.*

141 *Zie hiervoor de Landelijke oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, versie oktober 2025.*

bestaan en een snelle en doeltreffende berechting in dit geval ook maatschappelijk mogelijk aanvaardbaar is.

Naast de feiten en omstandigheden waaronder een feit is begaan, kunnen ook de belangen van het slachtoffer een rol spelen bij de vraag of het passend is om procesafspraken te maken. De officier van justitie kan met de verdediging afspreken dat het slachtoffer niet nog een keer hoeft te worden verhoord, terwijl wel een veroordeling en strafoplegging zullen volgen. Een dergelijke afspraak kan tegemoet komen aan een slachtoffer dat het verhoor als erg belastend ervaart. Door het categorisch uitsluiten van bepaalde delicten, waaronder ernstige zedendelicten, is er geen ruimte voor een dergelijke afweging.

De uitsluiting van dit type delicten is niet de enige manier om de belangen van slachtoffers goed te kunnen borgen. De voorgestelde regeling voor procesafspraken bevat al verschillende waarborgen om te voorkomen dat het slachtoffer wordt benadeeld. Zo schrijft het voorstel expliciet voor dat het slachtoffer een schriftelijk standpunt kenbaar kan maken aan de officier van justitie over het voornemen om procesafspraken te maken en over de inhoud daarvan.[142] Ook krijgt het slachtoffer de mogelijkheid om een verklaring af te leggen over de afspraken.[143] De rechter toetst vervolgens of de belangen van het slachtoffer niet teveel worden beperkt.[144]

Uit de toelichting blijkt niet of alternatieven voor de gekozen afbakening zijn overwogen die meer ruimte laten voor dergelijke overwegingen. Om de meest ernstige misdrijven uit te sluiten van procesafspraken en toch enige flexibiliteit te behouden voor toepassing bij relatief minder ernstige gevallen, zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de concreet op te leggen straf in plaats van het abstracte wettelijke strafmaximum.[145] Het openbaar ministerie en de verdediging kunnen dan toch procesafspraken maken zolang zij komen tot een straf die valt binnen het door de wetgever vastgestelde maximum. Daarbij zullen zij moeten betrekken hoe de rechter de voorgestelde straf zal beoordelen. De rechter heeft immers altijd de mogelijkheid om de afspraken niet toe te laten omdat de voorgestelde straf niet in verhouding staat tot de ernst van de tenlastegelegde feiten.[146] In de rechtspraktijk is het geen vreemde figuur om aan te sluiten bij een inschatting van de straf die de rechter zal opleggen. Bij de vraag of een zaak voor de politierechter of meervoudige kamer van de rechtbank wordt gebracht wordt ook aangesloten bij de op te leggen straf.[147] De in consultatie gegeven Wet verbetering kroongetuigenregeling bevat een regeling waarbij de eis van de officier van justitie wordt gehanteerd als uitgangspunt voor het kunnen toepassen van strafvermindering.[148]

In het licht van bovenstaande kent de nu voorgestelde categorische uitsluiting van delicten waarop een strafmaximum van 12 jaar of meer gevangenisstraf staat een aantal belangrijke nadelen. In ieder geval laat de gekozen afbakening geen ruimte voor maatwerk in zaken waarin dit in

---

142 *Voorgesteld artikel 3.1.1a, derde lid.*
143 *Voorgesteld artikel 4.2.26a, derde lid.*
144 *Voorgesteld artikel 4.2.26b, eerste lid, onder d.*
145 *Dit is een werkwijze die in Italië wordt gehanteerd. L.J.J. Peters, Dealen met ondermijningsdelicten, Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit, Wolters Kluwer, Deventer 2018, p. 43–44.*
146 *Op grond van artikel 4.2.26b, eerste lid, onder f.*
147 *Zie o.a. Soorten strafrechters | Rechtspraak, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/Paginas/Soorten-strafrechters.aspx.*
148 *Voorgesteld artikel 44a, derde lid onder artikel I Wet verbetering kroongetuigenregeling, geraadpleegd op www.internetconsultatie.nl .*

het belang van de samenleving en het slachtoffer kan zijn. Gelet hierop adviseert de Afdeling alternatieven te onderzoeken voor de afbakening van zaken waarin procesafspraken kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij de verwachtte straf die de rechtbank zou opleggen of bij de eis van de officier van justitie. De Afdeling adviseert om de gekozen categorale uitsluiting van zaken op grond van het abstracte strafmaximum te heroverwegen, dan wel alsnog toereikend te motiveren.

Aan dit advies is gevolg gegeven door – onder handhaving van de gemaakte keuze dat met betrekking tot zeer ernstige gewelds- en seksuele misdrijven geen procesafspraken kunnen worden gemaakt – in de toelichting op artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a, aandacht te besteden aan de overwogen alternatieven. Een overwogen alternatief betreft het toestaan van procesafspraken bij zeer ernstige gewelds- en seksuele misdrijven onder de nadere voorwaarde dat het slachtoffer daarmee instemt. Andere overwogen opties zijn om bij de afbakening van zaken die van de procesafsprakenregeling worden uitgesloten aan te sluiten bij de hoogte van de gevangenisstraf die is opgenomen in het gezamenlijk afdoeningsvoorstel dan wel de strafeis van de officier van justitie. Uiteengezet is waarom de voorgestelde afbakening de voorkeur verdient boven deze alternatieven.

b. Uitsluiting jeugdstrafzaken

Het wetsvoorstel sluit ook zaken waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast uit van de regeling procesafspraken.[149] Volgens de toelichting past het maken van procesafspraken niet bij het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht. De regering acht het niet wenselijk dat jeugdstrafzaken sneller worden afgedaan met het doel de beschikbaar gekomen capaciteit ergens anders in te zetten. Het jeugdstrafrecht is namelijk gericht op een positieve gedragsbeïnvloeding van een jeugdige verdachte, door stimulering van de ontwikkeling van de jeugdige, resocialisatie en het weerhouden van een (verdere) criminele carrière.[150]

De Afdeling wijst erop dat het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht in bepaalde gevallen juist gebaat kan zijn bij het maken van procesafspraken. Een zorgvuldige afweging van de belangen van de jeugdige kan in bepaalde gevallen een volledige behandeling door de kinderrechter vergen om aan het pedagogische karakter van de zaak tegemoet te komen. In andere gevallen kan de jeugdige er juist baat bij hebben dat procesafspraken worden gemaakt, zodat de zaak sneller tot een einde komt. Een snelle tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie kan de effectiviteit van de sanctie en het strafproces vergroten. In dat verband is relevant dat jeugdige verdachten nu soms meer dan 1,5 jaar moeten wachten op een vonnis van de kinderrechter.[151] Door procesafspraken ook bij jeugdigen toe te laten is het mogelijk deze doorlooptijd te verkorten, waardoor sneller kan worden gewerkt aan de ontwikkeling, heropvoeding en resocialisatie van de jeugdige zoals het openbaar ministerie opmerkt.[152] Daarnaast kan in de praktijk worden ervaren of dit instrument nuttig is binnen het jeugdstrafrecht en tevens tegemoet kan komen aan het pedagogische karakter daarvan.

---

149 *Voorgestelde artikelen 6.1.5a, 6.1.26 eerste lid en 6.1.28 eerste lid.*

150 *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.7 Jeugdstraf(proces)recht: geen procesafspraken.*

151 *Zie Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Justitie en Veiligheid, p. 37–39.*

152 *Zie het advies van het OM, 2 oktober 2024.*

Wel is van belang dat de belangen van de jeugdige verdachte voorop dienen te staan bij de vraag of het passend is om procesafspraken te maken.[153] Bij ieder individueel geval moeten die belangen worden afgewogen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kwetsbaarheden die verband houden met de minderjarigheid van de verdachte.[154] Bij die beoordeling is een rol weggelegd voor de jeugdofficier van justitie en de Raad voor de Kinderbescherming. De Afdeling geeft daarbij in overweging deze toetsingsgrond expliciet op te nemen in het wettelijk kader voor procesafspraken.[155]

Gelet hierop adviseert de Afdeling om de mogelijkheid voor het maken van procesafspraken open te stellen in zaken waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast.

Dit adviespunt heeft geleid tot een heroverweging van het genoemde regelingsonderdeel. In lijn met het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast teneinde de mogelijkheid voor het maken van procesafspraken ook open te stellen in zaken waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast, waarbij als bijzondere waarborg in de wet wordt verankerd dat in die zaken procesafspraken uitsluitend kunnen worden gemaakt en toegelaten indien de afspraken niet in strijd zijn met het belang van de verdachte. Deze verankering en de nadere inbedding van procesafspraken in jeugdstrafzaken zijn neergelegd in de ingevoegde artikelen 6.1.22a, 6.1.23a en 6.1.23b en het aangepaste artikel 6.1.28.

6. Procedure

a. Feiten waarover procesafspraken kunnen worden gemaakt

Procesafspraken kunnen op basis van de voorgestelde regeling gaan over twee categorieën strafbare feiten. Ten eerste strafbare feiten waarvan volgens de officier van justitie buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte deze heeft begaan. Ten tweede de strafbare feiten waarnaar wel enig opsporingsonderzoek is verricht en een aanwijzing van schuld bestaat, maar geen sprake is van schuld buiten redelijke twijfel. Deze laatste categorie feiten kan buiten de tenlastelegging worden gehouden. De verdachte kan voor die feiten dan niet worden veroordeeld. Als de rechtbank de procesafspraken toelaat en vervolgens in overeenstemming daarmee komt tot een onherroepelijke veroordeling, dan geldt voor alle feiten die onderdeel zijn van de procesafspraken dat de veroordeelde daarvoor niet meer op een later moment kan worden vervolgd.

Voornoemd onderscheid tussen het type strafbare feiten waarop de procesafspraken kunnen zien, roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met feiten waarvan de officier van justitie gedurende de onderhandelingen de overtuiging bekomt dat de verdachte daarvan zou moeten worden vrijgesproken. Wanneer de procesinleiding is ingediend, kan de officier van justitie deze feiten niet meer van de tenlastelegging halen. In de huidige praktijk wordt in dergelijke situaties in de procesafspraken opgenomen dat de officier van justitie verzoekt de verdachte vrij te spreken van de betreffende onderdelen van de tenlastelegging.[156] De toelichting wekt de indruk dat het niet mogelijk is om dergelijke afspraken

---

153 *Artikel 3, eerste lid, Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK).*

154 *Zie ook de memorie van toelichting bij eerste vaststellingswet, Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1287.*

155 *Vergelijk voorgesteld artikel 6.1.36, tweede lid en artikel 6.1.43, eerste lid in de eerste vaststellingswet.*

156 *Vergelijk voorgesteld artikel 6.1.36, tweede lid en artikel 6.1.43, eerste lid in de eerste vaststellingswet.*

te maken onder de voorgestelde regeling, althans dat die afspraken niet als procesafspraak worden aangemerkt.[157] Ook in zaken waarin geen procesafspraken worden gemaakt en het reguliere strafproces wordt gevolgd, is het echter mogelijk dat een officier van justitie op zitting rekwireert tot vrijspraak. De vraag is waarom een afspraak om bij een tenlastegelegd feit tot vrijspraak te rekwireren niet als een procesafspraak kan worden aangemerkt?

Deze vraag doet zich ook voor als onderhandelingen over procesafspraken al plaatsvinden voordat de procesinleiding is uitgebracht. Ook dan kan het voorkomen dat de officier van justitie gaandeweg concludeert dat de verdachte bepaalde feiten niet heeft begaan. De officier van justitie kan deze feiten dan seponeren. Dit vergt extra proceshandelingen. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan als over aanverwante feiten wel procesafspraken worden gemaakt. Moet de officier van justitie de rechter dan op de hoogte stellen van welke feiten worden geseponeerd als onderdeel van de andere afspraken?

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog op voornoemde vragen in te gaan.

In reactie op dit advies is in de toelichting op artikel 3.1.1a, eerste en tweede lid, nader ingegaan op de (consequenties van de) uitzonderlijke situatie dat de officier van justitie na het maken van procesafspraken over een feit alsnog tot het oordeel komt dat de verdachte het desbetreffende feit niet heeft begaan.

b. Toetsing belangen van het slachtoffer en benadeelde partij

Slachtoffers, nabestaanden en overige rechtstreeks belanghebbenden kunnen opkomen tegen de beslissing van een officier van justitie om iemand niet of alleen voor een lichter feit te vervolgen. Dit is het zogenaamde beklag wegens niet-vervolgen.[158] Met de voorgestelde regeling procesafspraken wordt een uitzondering gemaakt op dit beklagrecht. Als feiten namelijk buiten de tenlastelegging worden gehouden als onderdeel van de procesafspraken en die afspraken door de rechtbank worden toegelaten, dan geldt dat het slachtoffer[159] geen beklag meer kan doen over het niet vervolgen van die feiten.[160] Voor andere strafbare feiten waarover afspraken zijn gemaakt en die geen «procesafspraken» zijn, vervalt het beklagrecht niet.

Het vervallen van het beklagrecht wordt in de regeling procesafspraken ondervangen doordat de rechtbank bij het toetsen van de toelaatbaarheid van de procesafspraken moet afwegen of de tenlastelegging in verhouding staat tot de ernst van de zaak en of de uitoefening van de rechten van het slachtoffer niet onevenredig worden beperkt.[161] Volgens de toelichting zijn dit vergelijkbare waarborgen als de beklagprocedure kent.[162] Bij de toetsing van de toelaatbaarheid van de procesafspraken is sprake van een geheel eigenstandige rechterlijke toets van de vervolgingsbeslissing, waarbij de rechtmatigheid en opportuniteit van de beslissing van het openbaar ministerie worden beoordeeld.

---

[157] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.1.1a.*
[158] *Huidig artikel 12 Sv en voorgesteld artikel 3.5.1 in de eerste vaststellingswet.*
[159] *Op grond van voorgesteld artikel 4.4.3 wordt onder slachtoffer ook de benadeelde partij begrepen indien die zich heeft gevoegd.*
[160] *Artikel 3.5.3, derde lid.*
[161] *Voorgesteld artikel 4.2.26b, eerste lid, onder d en e.*
[162] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.5.3, derde lid.*

Deze beoordeling door de rechtbank komt in de plaats van de beklagprocedure.[163]

De toelichting geeft vervolgens enkele voorbeelden waarin sprake is van een onevenredige beperking van de uitoefening van rechten van het slachtoffer.[164] *Daarbij valt op dat niet wordt ingegaan op de wijze waarop de beklagprocedure is vormgegeven ten opzichte van de procedure van de toetsing van de procesafspraken. Bij de procesafspraken kan het slachtoffer ter zitting een verklaring afleggen over de toetsingscriteria, maar de vraag is of dit vergelijkbaar is met het horen van het slachtoffer zoals gebeurt tijdens een beklagzitting.*[165] *Daarbij toetst de rechter bij procesafspraken een totaalpakket met verschillende onderdelen, terwijl het in de beklagprocedure alleen gaat over het niet vervolgen in een concrete zaak. In hoeverre is beoogd dat de procedure voor de toetsing van de toelaatbaarheid van procesafspraken ten aanzien van de belangen van het slachtoffer vergelijkbaar is met die van de beklagprocedure?*

In dat verband vraagt de Afdeling ook aandacht voor de indringendheid van de toetsing door de rechtbank. Uit de toelichting lijkt te volgen dat sprake is van een vergelijkbare toetsing als in de beklagprocedure.[166] *Voor de beklagprocedure geldt echter volgens de bij eerste vaststellingswet geboden toelichting dat zowel een marginale als een volledige toetsing mogelijk zijn.*[167] *Ten aanzien van de procesafspraken wordt in de toelichting bij de eerste aanvullingswet opgemerkt dat de rechtbank een terughoudende toets dient te verrichten als het gaat om de vraag of de tenlastelegging in verhouding staat tot de ernst van de zaak.*[168] *Hoe verhoudt zich dit tot de toetsing in de beklagprocedure? Hoe verhouden de toetsingscriteria in de twee procedures zich in dit geval? Als een slachtoffer zich bijvoorbeeld beklaagt over het buiten de tenlastelegging houden van één van vier feiten, maar de rechtbank acht de tenlastelegging niet onevenredig in verhouding tot de ernst van de zaak, mogen de procesafspraken dan onder omstandigheden toch worden toegelaten? En als het openbaar ministerie en de verdachte afspreken dat geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, is dan sprake van een onevenredige beperking van de rechten van het slachtoffer?*

Door het ontbreken van duidelijkheid over de indringendheid van de toetsing door de rechtbank is voorzienbaar dat verschillende rechters verschillend toetsen. Dit doet zich ook voor bij de beklagprocedure, waar in de praktijk blijkt dat gerechtshoven verschillende maatstaven aanleggen. In het advies bij de eerste vaststellingswet heeft de Afdeling gewezen op de wenselijkheid dat in vergelijkbare zaken op dezelfde manier wordt getoetst. Dit in het belang van de gelijke behandeling van betrokkenen.[169] *In de toelichting bij de eerste vaststellingswet wordt het aan de gerechtshoven overgelaten hier afspraken over te maken. Gelet op de belangen van het slachtoffer ligt het volgens de Afdeling in de rede dat*

---

163 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.5.3, derde lid.*

164 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26b onder d) en e) uitoefening rechten slachtoffer en inhoud tenlastelegging.*

165 *Voorgesteld artikel 4.2.26a, derde lid; voorgesteld artikel 3.5.6, eerste lid, in de eerste vaststellingswet.*

166 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij toevoeging derde lid aan artikel 3.5.3: «In feite wordt hiermee de opportuniteit van de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie getoetst zoals dat ook gebeurt in het kader van de beklagprocedure.»*

167 *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 842–843.*

168 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26b onder d) en e) uitoefening rechten slachtoffer en inhoud tenlastelegging.*

169 *Deeladvies B bij Advies Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (W16.21.0105/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 96–97.*

duidelijkheid wordt gegeven over de gewenste toetsing door de rechtbank bij de toelaatbaarheid van procesafspraken.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de procedure voor toetsing van de toelaatbaarheid van procesafspraken ten aanzien van de belangen van het slachtoffer vergelijkbaar is met die van de beklagprocedure. Ook adviseert de Afdeling in te gaan op de indringendheid van de toetsing door de rechtbank.

In opvolging van dit adviespunt is in de toelichting op de artikelen 3.5.3 en 4.2.26b, eerste lid, onderdeel e, nader ingegaan op de verhouding tussen enerzijds de rechterlijke toetsing van de wijze waarop het openbaar ministerie door het maken van procesafspraken heeft gebruikgemaakt van het vervolgingsmonopolie en anderzijds het opportuniteitsbeginsel en de rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing in de beklagprocedure.

c. Wijziging tenlastelegging

Als de rechter de procesafspraken niet toelaat op basis van een van de criteria, krijgt de officier van justitie de mogelijkheid om de tenlastelegging aan te vullen. Strafbare feiten die eerder niet op de tenlastelegging waren opgenomen overeenkomstig afspraken hierover met de verdachte kunnen dan alsnog daarop worden opgenomen. De feiten moeten dan wel in de eerder voorgelegde procesafspraken vermeld zijn.

Met de mogelijkheid om de tenlastelegging aan te vullen met deze eerder uitgesloten feiten is sprake van een afwijking van het strafvorderlijke uitgangspunt dat de omvang van de tenlastelegging na het uitbrengen van de procesinleiding niet meer kan worden gewijzigd. Door de NOvA is erop gewezen dat deze mogelijkheid een inbreuk maakt op de rechten van de verdachte.[170] De verdachte kan tegen deze uitbreiding van de tenlastelegging namelijk niet opkomen, anders dan door het voeren van verweer tegen die feiten gedurende de terechtzitting. Hiermee wijkt de regeling af van de reguliere procedure, waarbij de verdediging de mogelijkheid heeft om bezwaar te maken tegen de procesinleiding.[171]

Het recht van de verdachte op een eerlijk proces omvat onder meer het recht op informatie omtrent de beschuldiging en op de beschikking over tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging.[172] Dit laat onverlet dat de officier van justitie in een laat stadium van het strafproces een (nieuwe) beschuldiging mag inbrengen, tenzij sprake is van omstandigheden waardoor de verdachte zich daar niet behoorlijk tegen kan verdedigen.[173] Nu de uitbreiding van de tenlastelegging is beperkt tot feiten die wel zijn opgenomen in de procesafspraken en een wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid tot uitbreiding daartoe, kan worden beargumenteerd dat het voor de verdediging voorzienbaar is dat de omvang van de zaak wordt uitgebreid. In de toelichting wordt de mogelijkheid tot het uitbreiden van de tenlastelegging niet gewogen in het licht van het recht op een eerlijk proces. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

---

170 *Advies van de NOvA, 7 oktober 2024.*
171 *Voorgesteld artikel 3.2.1 in de eerste vaststellingswet.*
172 *Artikel 6, derde lid, onder a en b, EVRM.*
173 *Zie o.a. de conclusie van AG Wortel in Parket bij de Hoge Raad 18 april 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA5531, r.o. 22.*

Daarnaast lijkt het bij procesafspraken niet mogelijk om de tenlastelegging in het voordeel van de verdachte te wijzigen. Als het openbaar ministerie en de verdediging onderhandelen over procesafspraken nadat de procesinleiding is betekend, dan kunnen die onderhandelingen op basis van de voorgestelde regeling niet meer gaan over de omvang van de tenlastelegging. Dit roept de vraag op of het wenselijk is om de onderhandelingsruimte op dit punt in deze fase van het strafproces te verruimen. Als de officier van justitie een vordering tot wijziging van de tenlastelegging indient, is de rechtbank immers bekend met de voorgestelde wijziging. Dat de tenlastelegging eerder een ruimere omvang had, kan de rechter meewegen bij het toelaten van de procesafspraken.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid om de tenlastelegging ten voordele van de verdachte te wijzigen.

Aan beide adviezen met betrekking tot het wijzigen van de tenlastelegging is gevolg gegeven door de toelichting op artikel 4.2.26c, eerste en tweede lid, aan te vullen. Allereerst is toegelicht hoe de mogelijkheid tot het uitbreiden van de tenlastelegging nadat procesafspraken zijn afgewezen, zich verhoudt tot het recht op een eerlijk proces. Daarnaast is nader toegelicht waarom het niet mogelijk is om, buiten de kaders van artikel 4.2.27, de tenlastelegging ten voordele van de verdachte te wijzigen na indiening van de procesinleiding.

d. Strafvermindering

Als procesafspraken worden toegelaten waarin een sanctievoorstel is opgenomen, kan de rechtbank een straf opleggen die maximaal een derde lager is dan de straf die de rechtbank zou hebben opgelegd als er geen procesafspraken waren gemaakt (zgn. fictieve straf).[174] *De wetgever acht het niet redelijk dat meer strafkorting wordt gegeven, als daarbij uitsluitend het doel is te komen tot een snellere en efficiëntere afdoening van de strafzaak. De Afdeling heeft enkele vragen over de omstandigheden die de rechtbank kan en mag betrekken bij het bepalen van de fictieve straf.*

Op basis van de grondslagleer (zie hiervoor onder punt 3) kan de rechtbank iemand alleen veroordelen voor feiten die zijn opgenomen op de tenlastelegging. Bij het bepalen van de straf heeft de rechter binnen het Nederlandse strafprocesrecht daarentegen een grote vrijheid. De rechter mag daarbij namelijk alle omstandigheden betrekken die hij relevant acht. Dus onder andere het in het dossier opgenomen bewijsmateriaal, maar ook de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en een eventueel strafblad. Uit de jurisprudentie volgt dat de rechter bij het bepalen van de straf ook rekening mag houden met feiten die niet op de tenlastelegging zijn opgenomen, (i) die kunnen worden aangemerkt als omstandigheid waaronder het bewezenverklaarde is begaan, (ii) waarvoor de verdachte onherroepelijk is veroordeeld en waarvan de vermelding een uitwerking van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte is en (iii) die ad informandum zijn gevoegd en waarvan de verdachte erkent dat hij deze heeft begaan indien ervan mag worden uitgegaan dat het openbaar ministerie geen strafvervolging zal instellen ter zake van deze

[174] *Voorgesteld artikel 4.3.4. Voor deze regeling is aansluiting gezocht bij de regeling voor kroongetuigen: artikel 44a Sr.*

feiten.[175] In de eerste vaststellingswet is de voeging van ad informandum-feiten op de tenlastelegging gecodificeerd.[176]

De regeling procesafspraken schrijft voor dat de schriftelijke afspraken inzicht geven in de strafbare feiten die niet op de tenlastelegging zijn opgenomen. Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de procesafspraken dient de rechtbank ook naar die feiten te kijken. Daarvoor overweegt de rechtbank of de tenlastelegging niet onevenredig is ten opzichte van de ernst van de zaak. De feiten die buiten de tenlastelegging zijn gehouden spelen daarentegen volgens de toelichting geen rol bij de evenredigheidstoetsing van de voorgestelde sanctie.[177] In hoeverre beoogt het wetsvoorstel dat de rechter bij het bepalen van de fictieve straf de niet-tenlastegelegde feiten meeneemt? Of geldt de maximale strafvermindering alleen ten aanzien van de tenlastegelegde feiten?

De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

In opvolging van dit advies is de toelichting op artikel 4.3.4, tweede lid, aangevuld.

e. Verwijderen procesafspraken uit dossier

Als de rechtbank oordeelt dat de procesafspraken niet kunnen worden toegelaten omdat de rechten van het slachtoffer met de gemaakte procesafspraken onevenredig worden beperkt, de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in verhouding staan tot de ernst van de zaak of de eventueel voorgestelde sanctie niet in verhouding staat tot de tenlastegelegde feiten (de eerder genoemde d t/m f criteria), dan neemt zij geen deel aan het verdere proces.[178] Een nieuwe zittingskamer buigt zich dan over de zaak. Deze opdracht tot verschoning is in de regeling opgenomen, nu in de praktijk is gebleken dat hier behoefte aan bestaat. De verplichting tot verschoning beoogt te voorkomen dat twijfels kunnen rijzen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de zittingskamer.[179]

Uit de toelichting blijkt niet wat er in bovenstaande situatie moet gebeuren met de niet-toegelaten procesafspraken die aan de rechtbank zijn voorgelegd. De voorgestelde regeling bevat daarover ook geen bepaling. De procesafspraken zijn als processtuk gevoegd, dus deze blijven in beginsel onderdeel van het dossier, ook als deze niet worden toegelaten. Dit betekent dat ook de nieuwe zittingskamer kennis kan nemen van de inhoud van die afspraken.

De Afdeling adviseert dit in de toelichting te adresseren en daarbij te overwegen om een bepaling in de regeling op te nemen om de procesafspraken uit het dossier te laten verwijderen als de rechtbank de afspraken niet toelaat.

Naar aanleiding van dit adviespunt is in de toelichting op artikel 4.2.26c, derde lid, geëxpliciteerd dat en waarom het huidige en het nieuwe Wetboek van Strafvordering niet voorzien in de mogelijkheid om processtukken uit het procesdossier te verwijderen.

---

[175] *Hoge Raad 19 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:896, r.o. 2.3.1 onder verwijzing naar Hoge Raad 26 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM9968. Zie ook Hoge Raad 27 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:260 en Hoge Raad 29 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1377.*

[176] *Voorgesteld artikel 4.1.1, vierde lid in de eerste vaststellingswet.*

[177] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f) inhoud sanctievoorstel.*

[178] *Voorgesteld artikel 4.2.26c, derde lid in combinatie met criteria d, e en f in het eerste lid.*

[179] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26c, derde lid.*

f. Noodzaakcriterium

De bedoeling is dat procesafspraken al in een vroeg stadium van het strafproces worden gemaakt. Dit betekent dat de verdediging al in een vroeg stadium zal afzien van het gebruikmaken van verdedigingsrechten. Op het moment dat de rechtbank procesafspraken vervolgens niet toelaat, bestaat de mogelijkheid voor de verdachte om alsnog gebruik te maken van die verdedigingsrechten. De verdediging kan bijvoorbeeld vragen om nog enkele getuigen te horen. Volgens de toelichting worden dergelijke onderzoekswensen beoordeeld aan de hand van de vraag of inwilliging daarvan noodzakelijk is in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak (het noodzaakcriterium).[180] De Afdeling zet hier vraagtekens bij.

Het criterium dat de rechtbank gebruikt bij de beoordeling van onderzoekswensen is afhankelijk van het moment waarop die wensen worden ingediend. Als verzoeken tot het doen van nader onderzoek of het horen van getuigen worden ingediend voordat de procesinleiding is betekend of binnen de termijn die de procesinleiding daarvoor geeft, dan wordt getoetst aan het verdedigingsbelang.[181] Als onderzoekswensen pas na die termijn worden ingediend, dan wordt getoetst aan het noodzaakcriterium.

Het verdedigingsbelang houdt in dat onderzoekswensen alleen worden afgewezen indien redelijkerwijs valt aan te nemen dat de verdachte daardoor niet in zijn verdediging wordt geschaad.[182] Het noodzaakcriterium is dus een strengere toets. Uit de toelichting bij de eerste vaststellingswet volgt echter dat het noodzaakcriterium onder omstandigheden kan worden uitgelegd als het verdedigingsbelang. Voorwaarde hiervoor is dat het niet aan de verdediging te wijten is dat het verzoek niet binnen de gestelde termijnen is ingediend.

In de toelichting bij de eerste aanvullingswet staat dat het denkbaar is dat het noodzaakcriterium wordt uitgelegd als het verdedigingsbelang indien procesafspraken niet worden toegelaten.[183] Op basis van de toelichting is niet duidelijk of de rechter het noodzaakcriterium in een dergelijk geval altijd dient uit te leggen als het verdedigingsbelang. Zijn er situaties waarin toch de strengere toets wenselijk wordt gevonden? Zou hiervan sprake zijn als de verdachte op zitting toch enkele feiten betwist?

Aangezien de verdediging bij het maken van procesafspraken afstand doet van haar verdedigingsrechten is het volgens de Afdeling de vraag of het redelijk is dat het noodzaakcriterium van toepassing is op onderzoekswensen die de verdediging in een laat stadium van het proces indient als gevolg van niet toegelaten procesafspraken. Als de verdediging al tijdens het vooronderzoek heeft afgezien van verzoeken om nader onderzoek en de procesafspraken vervolgens in een later stadium niet worden toegelaten en eventuele onderzoekswensen aan een strenger criterium worden getoetst, dan brengt dit een risico mee voor de verdediging. Vanwege dit risico kan het voor de verdachte onaantrekkelijk zijn om al zo vroeg mogelijk procesafspraken overeen te komen. Dit klemt temeer nu de officier van justitie de mogelijkheid krijgt de tenlastelegging uit te breiden met strafbare feiten die op grond van de procesafspraken buiten de tenlastelegging zouden blijven.

---

[180] *Voorgesteld artikel 4.2.29 in de eerste vaststellingswet.*
[181] *Kamerstukken II 2022–2023, 36 327, nr. 3, p. 36.*
[182] *Voorgesteld artikel 4.2.19, tweede lid, onder c, in de eerste vaststellingswet.*
[183] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26a, vierde lid.*

Gelet op de bijzondere figuur van procesafspraken is een afwijking van de standaardregel in dit geval goed denkbaar in het kader van de evenredigheid van de regeling en het evenwicht tussen de procespartijen. De Afdeling adviseert dan ook in de regeling op te nemen dat de rechter de onderzoekswensen van de verdediging toetst aan het verdedigingsbelang indien sprake is van niet-toegelaten procesafspraken.

In reactie op dit adviespunt is in de toelichting verduidelijkt dat, hoewel in de regel sprake zal zijn van omstandigheden die maken dat het niet aan de verdediging is te wijten dat een verzoek niet binnen de in artikel 4.1.4, derde lid, aangeduide termijn is gedaan, zich situaties kunnen voordoen waarin dat *wel* aan de verdachte kan worden tegengeworpen. De invulling van het noodzaakcriterium in het concrete geval wordt daarom, net als in de overige gevallen, aan de rechter gelaten.

C. Buitengerechtelijke afdoening

1. Inhoud en achtergrond

Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering gaat over de beslissingen over vervolging. Hierin zijn ook de mogelijkheden van de officier van justitie opgenomen om een zaak af te doen zonder dat de rechter een einduitspraak doet. Het betreft dan de volgende mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening: de strafbeschikking (Hoofdstuk 3 van Boek 3), het sepot (Titel 4.1 van Boek 3) en de transactie (Titel 4.2 van Boek 3). Daarnaast kan de officier van justitie ook een schikking met de verdachte treffen met betrekking tot de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (Afdeling 4.3.4 van Boek 4).

De officier van justitie kan een strafbeschikking uitvaardigen als hij vaststelt dat een overtreding of een misdrijf is begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een maximale gevangenisstraf staat van zes jaar.[184] Als degene aan wie een strafbeschikking wordt opgelegd hiertegen bezwaar heeft, dan kan hij verzet instellen.[185] In dat geval brengt de officier van justitie de zaak alsnog voor de rechter of trekt hij de strafbeschikking in.[186]

Nu kan met de strafbeschikking aan volwassenen een taakstraf van ten hoogste 180 uur, een geldboete of een ontzegging van de rijbevoegdheid voor ten hoogste zes maanden worden opgelegd. Met de eerste aanvullingswet wordt het mogelijk om deze straffen ook voorwaardelijk op te leggen. Daarnaast kunnen nu met de strafbeschikking goederen worden onttrokken aan het verkeer of verbeurd worden verklaard en kan een verplichting worden opgelegd tot het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer. Met de eerste aanvullingswet wordt hieraan de mogelijkheid toegevoegd om ontoegankelijk gemaakte gegevens te vernietigen.

Als de officier van justitie de vervolging achterwege wenst te laten, dan kan hij het strafbare feit seponeren. Wanneer het feit naar het oordeel van de officier van justitie wel bewijsbaar en strafbaar is, kan aan het sepot de algemene voorwaarde worden verbonden dat de verdachte zich tot het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.[187] De bestaande wettelijke mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan het

---

184 *Huidig artikel 257a Sv; voorgesteld artikel 3.3.1.*
185 *Huidig artikel 256e Sv; voorgesteld artikel 5.3.1 in de eerste vaststellingswet.*
186 *Huidig artikel 257f Sv; voorgesteld artikel 5.3.5 in de eerste vaststellingswet.*
187 *Huidig artikel 167, tweede lid, artikel 242 en artikel 257e Sv; Voorgesteld artikel 3.4.1.*

sepot te verbinden komt met de eerste aanvullingswet te vervallen. Van deze mogelijkheid werd in beginsel al geen gebruik meer gemaakt.[188]

De officier van justitie heeft ook de mogelijkheid om aan de verdachte een transactie aan te bieden. Als de verdachte de transactie accepteert en de voorwaarden naleeft, komt het vervolgingsrecht van de officier van justitie te vervallen.[189] *De regeling voor de transactie is nu opgenomen in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht. Met de eerste aanvullingswet wordt deze regeling verplaatst naar het Wetboek van Strafvordering. In vergelijking met de huidige regeling wordt in de eerste aanvullingswet specifieker aangeduid in welke gevallen de officier van justitie een transactie mag aanbieden.*[190] *Het gaat hier om strafbare feiten in de sfeer van de rechtspersoon of om bijzondere omstandigheden. Daarnaast wordt met de eerste aanvullingswet wettelijk geregeld dat de rechter hoge transacties toetst voordat de transactie tot stand komt.*[191] *Een vergelijkbare procedure wordt opgetuigd voor hoge ontnemingsschikkingen.*[192]

Leeswijzer

De Afdeling maakt eerst enkele opmerkingen over de verhouding tussen de verschillende varianten van buitengerechtelijke afdoening (punt 2). Daarna gaat zij achtereenvolgens in op de strafbeschikking (punt 3), het voorwaardelijk sepot (punt 4) en de transactie (punt 5).

2. Verhouding tussen verschillende vormen van buitengerechtelijke afdoening

a. De inzet van buitengerechtelijke afdoeningen

Het Nederlandse strafproces kent verschillende modaliteiten waarmee de officier van justitie zonder tussenkomst van de rechter een strafzaak kan afdoen. Met de eerste aanvullingswet worden in deze modaliteiten verschillende wijzigingen aangebracht. In de toelichting wordt geen overkoepelend doel van deze wijzigingen geformuleerd. Een aantal wijzigingen, zoals de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking, zijn kennelijk ingegeven door de wens om de beperkte capaciteit in de strafrechtketen efficiënt in te zetten. Andere wijzigingen, zoals de introductie van een rechterlijke toets bij hoge transacties en de ontnemingsschikking, dragen juist bij aan het waarborgen van de legitimiteit van buitengerechtelijke afdoeningen en versterken de rechtsbescherming van de verdachte.

De wijzigingen met betrekking tot de buitenrechtelijke afdoening zullen er naar verwachting toe leiden dat de strafbeschikking meer zal worden ingezet. De mogelijkheden voor het gebruik van de transactie en het voorwaardelijk sepot worden immers beperkt. Tegelijkertijd wordt het mogelijk gemaakt om voorwaarden te verbinden aan de strafbeschikking. Daarmee kunnen door middel van de strafbeschikking zaken worden afgedaan waarin de officier van justitie een voorwaardelijke straf op zijn plaats vindt en die anders mogelijk aan de rechter waren voorgelegd. Hoewel in de toelichting geen cijfers worden genoemd van het aantal zaken dat naar verwachting met een strafbeschikking zal worden

---

[188] *Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, Stcrt. 2022, 16129. Daarin staat: «In beginsel wordt bij een beslissing tot sepot slechts de algemene voorwaarde gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar. Bijzondere voorwaarden worden in beginsel niet meer gesteld.»*

[189] *Huidig artikel 74 Sr; voorgesteld artikel 3.4.8 Sv.*

[190] *Voorgesteld artikel 3.4.4, tweede lid.*

[191] *Voorgesteld artikel 3.4.9 e.v.*

[192] *Voorgesteld artikel 4.4.25 e.v.*

afgedaan, zal dit om een substantiële uitbreiding kunnen gaan. Het openbaar ministerie staat immers uitdrukkelijk een beleid voor waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van wettelijke mogelijkheden tot het opleggen van een strafbeschikking.[193]

Het is van belang om bij de keuze voor het verruimen van de mogelijkheden om strafzaken door een officier van justitie zelfstandig af te doen alle voor- en nadelen goed te wegen. Eerder zijn zorgen in het parlement geuit over deze ontwikkeling. De strafmaat van het openbaar ministerie zou mogelijk anders zijn dan die de rechter hanteert. Ook werden vragen gesteld over de waarborgen waarmee de strafbeschikking is omkleed en hoe die in de praktijk hun uitwerking krijgen, bijvoorbeeld als het gaat om de communicatie naar de verdachte en naar slachtoffers.[194] *Uit de consultatiereacties blijkt dat OM en rechtspraak ook verschillend aankijken tegen deze ontwikkeling en de waarborgen waarmee deze procedures moeten worden omkleed. Momenteel wordt door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad en het WODC onderzoek gedaan naar het functioneren van de strafbeschikking in de praktijk.*[195]

De Afdeling heeft begrip voor de verruiming van de mogelijkheden om zaken met een strafbeschikking af te doen met het oog op een efficiënte en effectieve afdoening van strafzaken. Een voorwaarde daarvoor is dat bij de procedures voor het opleggen en omzetten van strafbeschikkingen voldoende waarborgen in acht worden genomen. Dat betekent onder meer dat het recht op informatie en het recht op (kosteloze) rechtsbijstand voldoende gewaarborgd moeten zijn en dat de rechter voldoende ruimte moet hebben om het opleggen en omzetten van (voorwaardelijke) strafbeschikkingen te toetsen (zie ook punt 3a).

De Afdeling adviseert in de toelichting te expliciteren dat de wijzigingen op het terrein van de buitengerechtelijke afdoening ertoe zullen leiden dat de strafbeschikking meer wordt ingezet, dit zo mogelijk ook cijfermatig te onderbouwen en nader in te gaan op de gevolgen daarvan. Daarnaast adviseert zij in de toelichting meer aandacht te besteden aan de waarborgen waarmee deze regeling wordt omkleed.

Naar aanleiding van dit advies is in de nieuwe paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een beschouwing opgenomen over de voorgestelde verruiming van de wettelijke ruimte om lichtere zaken met een (voorwaardelijke) strafbeschikking af te doen. Daarbij is ook een cijfermatige onderbouwing verschaft op basis van onderzoek naar de uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde regeling. Daarnaast is in de genoemde paragraaf (in aanvulling op hetgeen daarover al is opgemerkt in paragraaf 6.2) nadrukkelijk aandacht besteed aan de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van de strafbeschikking, die in dit wetsvoorstel verder worden versterkt.

---

193 *College van procureurs-generaal, «Position Paper inzet strafbeschikking», 21 maart 2025: «Het Openbaar Ministerie wil dat méér strafzaken worden afgedaan. Daarom intensiveert het OM de inzet van de OM-strafbeschikking (OMSB) Hierdoor kan het OM de zwaardere en complexere zaken – bij voorkeur ook in grotere aantallen – bij de rechter aanbrengen.» En: «De intensivering van de OMSB is erop gericht om meer zaken af te doen.»*

194 *Handelingen II 2024/25, nr. 73, item 26.*

195 *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2.1 Inleiding.*

b. De verhouding tussen buitengerechtelijke afdoeningen en procesafspraken

De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de verschillende modaliteiten van buitengerechtelijke afdoening in combinatie met de wettelijke verankering van procesafspraken roepen de vraag op hoe deze (gerechtelijke en buitengerechtelijke) afdoeningen zich tot elkaar verhouden (zie Deeladvies B Procesafspraken). Dit geldt in het bijzonder voor de transactie naast de procesafspraken. Beide figuren zijn immers ingegeven door de wens om strafzaken efficiënt af te doen en hebben een consensueel karakter. Het openbaar ministerie en de verdachte moeten tot overeenstemming komen over de onderlinge afspraken. Bij hoge transacties in de sfeer van de rechtspersoon (bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit) en voor procesafspraken beoordeelt de rechter de onderlinge afspraken. Met de transactie wordt echter geen schuld vastgesteld, terwijl dat bij de procesafspraken wel het geval is. Dit roept de vraag op in welke gevallen de transactie meerwaarde biedt en de voorkeur verdient boven procesafspraken.

Deze vraag is relevant omdat de eerste aanvullingswet ertoe leidt dat er minder mogelijkheden zijn voor een afdoening zonder schuldvaststelling, behalve in zaken in de sfeer van de rechtspersoon. Bij de strafbeschikking wordt de schuld van de verdachte wel vastgesteld; bij de transactie en het voorwaardelijk sepot niet. Met de eerste aanvullingswet kan de transactie behoudens enkele bijzondere situaties (zie punt 5a) niet meer worden aangeboden aan natuurlijke personen. En het voorwaardelijk sepot kent alleen nog de algemene voorwaarde. Om bijzondere voorwaarden aan het gedrag van de betrokkene te kunnen stellen moet de officier van justitie dus een strafbeschikking opleggen. Tegen de achtergrond van deze wijzigingen rijst de vraag waarom bij criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon meer mogelijkheden bestaan om zaken zonder schuldvaststelling af te doen dan bij andere vormen van criminaliteit.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de onderlinge verhouding tussen de verschillende vormen van buitengerechtelijke afdoening aan de ene kant en de procesafspraken aan de andere kant. Daarbij adviseert zij in het bijzonder aandacht te besteden aan de afdoening van strafzaken in de sfeer van de rechtspersoon versus zaken daarbuiten.

Aan dit advies is opvolging gegeven door in het algemeen deel van de memorie van toelichting een nieuwe paragraaf 6.4 op te nemen, waarin nader wordt toegelicht hoe de verschillende modaliteiten van (buiten)gerechtelijke afdoening zich tot elkaar verhouden (zie ook de reactie in dit nader rapport op een eerder adviespunt uit het algemeen deel, paragraaf 2, onder c, sub ii).

c. Verschillen in juridische vormgeving

Voor de toepassing van de verschillende buitengerechtelijke afdoeningen en voor het gebruik van de figuur van procesafspraken gelden verschillende wettelijke criteria. De onderlinge verschillen tussen deze criteria roepen de vraag op hoe deze zich tot elkaar verhouden. De Afdeling merkt in algemene zin op dat het hanteren van een eensluidende wettelijke terminologie voor criteria die op in wezen identieke beslissingen zien de voorkeur verdient.

Dit geldt ten eerste voor de criteria om aan te duiden dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor een afdoeningsbeslissing volgt. Bij de strafbeschikking moet de officier van justitie «vaststellen» dat een

overtreding of een misdrijf is begaan.[196] Bij het voorwaardelijk sepot en bij de transactie is het criterium dat de feitelijke gedraging «bewijsbaar en strafbaar» is.[197] Bij de procesafspraken gaat het bij de tenlastelegging om feiten waarvan «buiten redelijke twijfel» staat dat de verdachte het feit heeft begaan. Voor procesafspraken over feiten die niet ten laste worden gelegd, geldt de lichtere eis dat daarvoor «voldoende aanwijzing van schuld» bestaat.[198] Dit laatste is ook een lichter bewijscriterium dan dat de rechter in alle strafzaken moet hanteren, te weten dat «buiten redelijke twijfel staat» dat de verdachte het feit heeft begaan. Indien de rechter er niet van «overtuigd» is dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan, dan wordt de verdachte vrijgesproken.[199] In de toelichting wordt niet gereflecteerd op de vraag hoe de bovengenoemde criteria zich tot elkaar verhouden.

Daarnaast komt bij zowel de transactie als bij de procesafspraken de vraag op hoe het criterium dat ziet op het niet-betwisten van het strafbare feit moet worden begrepen. De huidige praktijk bij de transactie is dat de verdachte de feitelijke gedraging in elk geval erkent. Het strafbare feit als zodanig hoeft niet erkend te worden.[200] In de aanvullingswet wordt bepaald dat de verdachte bij een transactie de geconstateerde feitelijke gedraging en de bewijsbaarheid en strafbaarheid daarvan niet mag betwisten.[201] In de toelichting staat niettemin dat met het voorgestelde criterium geen lagere drempel voor het aangaan van transacties wordt beoogd dan de huidige praktijk. Betekent dit dat de verdachte de feitelijke gedraging wel moet erkennen? Het is wenselijk dat de toelichting hierover duidelijkheid schept. Voor de procesafspraken geldt dat de rechter deze alleen kan toelaten als de verdachte de tenlastegelegde feiten niet betwist.[202] Uit de toelichting blijkt dat er geen bekentenis van de feiten of een erkenning van schuld wordt vereist.[203] Dit roept de vraag op of aan dit criterium een andere betekenis moet worden gegeven dan bij de transactie, of dat dezelfde betekenis wordt beoogd.

De Afdeling adviseert op de bovengenoemde punten in te gaan.

De Afdeling adviseert allereerst om in de wet zoveel mogelijk eensluidende terminologie te hanteren voor criteria die op in wezen identieke beslissingen zien. Daarbij wordt specifiek gewezen op de wettelijke criteria om aan te duiden dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan waarvoor een afdoeningsbeslissing volgt. Naar aanleiding hiervan is de formulering van de bewijscriteria in het kader van respectievelijk de strafbeschikking (artikel 3.3.1, eerste lid), het voorwaardelijk sepot (artikel 3.4.1), de transactie (artikel 3.4.4, eerste lid) en procesafspraken (artikel 3.1.1a, tweede lid) beter op elkaar afgestemd. Daarbij is het bewijscriterium steeds – in lijn met de manier waarop dat voor de rechter bij de berechting is voorzien (zie de artikelen 4.3.3 en 4.3.4) – op uniforme wijze betrokken op het plaatsvinden van het feit, de strafbaarheid van dat feit en de strafbaarheid van de verdachte vanwege dat feit. Daarnaast is – ter onderstreping van het uitgangspunt dat de strafbeschikking berust op een formele schuldvaststelling – de formulering van het wettelijk bewijscriterium bij de strafbeschikking verder 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

---

196 *Voorgesteld artikel 3.3.1, eerste lid, in de eerste vaststellingswet.*
197 *Voorgesteld artikel 3.4.1, eerste lid, in de eerste vaststellingswet.*
198 *Voorgesteld artikel 3.1.1a, tweede lid.*
199 *Voorgesteld artikel 4.3.7, tweede en derde lid.*
200 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.4.*
201 *Voorgesteld artikel 3.4.4, eerste lid onder c.*
202 *Voorgesteld artikel 4.2.26b, eerste lid onder c.*
203 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.26b.*

kan worden uitgevaardigd als «buiten redelijke twijfel» staat dat de verdachte het feit heeft begaan. Ook is in opvolging van het advies door aanscherping van de wettekst en de daarop gegeven toelichting verduidelijkt dat het criterium dat ziet op het niet-betwisten van het strafbare feit bij de transactie (artikel 3.4.4, eerste lid, onderdeel c) dezelfde inhoud heeft als bij procesafspraken (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel c). Verder is in de toelichting op eerstgenoemde bepaling verhelderd hoe dat criterium zich in de context van de transactie verhoudt tot de huidige maatstaf op dit punt.

3. Strafbeschikking

a. De omzettingsprocedure en bezwaarschriftprocedure

Met de eerste aanvullingswet krijgt de officier van justitie de mogelijkheid om voorwaardelijke straffen via een strafbeschikking op te leggen. Hierdoor ontstaat ook de behoefte aan een procedure om die voorwaardelijk opgelegde straf om te zetten naar een onvoorwaardelijke straf als voorwaarden overtreden worden. Daarnaast zal het in bepaalde omstandigheden nodig zijn om de proeftijd te verlengen, de voorwaarden aan te passen, of een opdracht tot toezicht te geven of te wijzigen. Hoewel de hieronder beschreven procedure een omzettingsprocedure wordt genoemd, kan deze dus ook gevolgd worden met betrekking tot wijzigingen van de strafbeschikking die niet op de opgelegde straf betrekking hebben.

Wanneer de officier van justitie de strafbeschikking wil wijzigen, dan kan hij daartoe zelf een besluit nemen[204] of kiezen voor de omzettingsprocedure bij de rechter door een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking bij de rechtbank in te dienen.[205]

Wanneer de officier van justitie de strafbeschikking wil wijzigen naar een vrijheidsbenemende straf, dan moet de officier van justitie de omzettingsprocedure bij de rechtbank in gang zetten. De beslissing tot vrijheidsbeneming is namelijk aan de rechter voorbehouden. De omzettingsprocedure bij de rechtbank is ook verplicht als de officier van justitie de voorwaardelijke straf naar een onvoorwaardelijke straf wil omzetten, omdat het ernstige vermoeden bestaat dat iemand binnen de proeftijd een strafbaar feit heeft gepleegd en de officier van justitie die persoon wegens dat nieuwe feit voor de rechter wil brengen. In dat geval wordt de behandeling van de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking gevoegd met de nieuwe strafzaak (zie ook punt 4).[206] Omdat de omzettingsprocedure tot vrijheidsbeneming kan leiden, moet de rechter in deze procedure beoordelen of de aanvankelijke strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling berust.[207]

Wanneer de officier van justitie zelf de strafbeschikking wijzigt, kan de betrokkene tegen dit besluit opkomen door een bezwaarschrift in te dienen bij de rechtbank.[208] In de bezwaarschriftprocedure bekijkt de rechter of het omzettingsbesluit aan de wettelijke voorwaarden voldoet. In deze procedure toetst de rechter de schuldvaststelling niet. In de toelichting is uiteengezet dat hiermee wordt voorkomen dat een veroordeelde die niet meewerkt aan de tenuitvoerlegging van de straf die in de strafbeschikking is opgelegd een oneigenlijk voordeel heeft ten opzichte

---

[204] *Voorgesteld artikel 7.2.8a.*
[205] *Voorgesteld artikel 7.2.8c.*
[206] *Voorgesteld artikel 7.2.8b.*
[207] *Voorgesteld artikel 7.2.8c, tweede lid.*
[208] *Voorgesteld artikel 7.2.10.*

van de verdachte die wel meewerkt. De niet-meewerkende verdachte krijgt in het huidige stelsel namelijk de kans om zijn zaak (nogmaals) bij de rechter te bepleiten; voor een meewerkende verdachte geldt dat niet. Uit de toelichting blijkt dat een dergelijke rechterlijke toets ook niet noodzakelijk wordt geacht, omdat de strafbeschikking bedoeld is voor relatief lichte strafbare feiten, waarbij de feitenvaststelling eenvoudig is. Daarnaast wordt er in de toelichting op gewezen dat de verdachte de gelegenheid heeft gehad om tegen de strafbeschikking in verzet te gaan.[209]

Het is echter denkbaar dat de rechter in de bezwaarschriftprocedure wordt geconfronteerd met een strafbeschikking voor een feit waarvan duidelijk is dat de betrokkene dat niet heeft gepleegd. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de schuldvaststelling bij de strafbeschikking niet altijd toereikend is.[210] *Niet alle betrokkenen bij dergelijke gevallen zullen ook steeds daadwerkelijk gebruik maken van het rechtsmiddel verzet, bijvoorbeeld omdat zij niet goed begrijpen wat de strafbeschikking inhoudt of hoe zij in verzet moeten gaan. Bij een voorwaardelijke straf zullen sommige verdachten bovendien niet willen riskeren dat zij door in verzet te gaan alsnog een zwaardere (onvoorwaardelijke) straf krijgen.*

Deze situatie is te onderscheiden van de situatie waarin de rechter een voorwaardelijke straf heeft opgelegd. De voorwaardelijke strafbeschikking is een nieuwe figuur in het strafproces, waarvan nog moet blijken hoe deze in de praktijk wordt toegepast. Het lijkt om die reden wenselijk dat, in elk geval in de eerste fase na de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, de rechter een strafbeschikking kan vernietigen als bij hem de overtuiging ontstaat dat deze ten onrechte aan de betrokkene is opgelegd. Als bij de evaluatie blijkt dat het opleggen en omzetten van de voorwaardelijke strafbeschikking in de praktijk goed verloopt, kan alsnog overwogen worden de wettelijke regeling zodanig aan te passen dat de rechter de schuldvaststelling niet langer toetst.

De Afdeling adviseert te voorzien in een mogelijkheid voor de rechter in de bezwaarschriftprocedure om de strafbeschikking te vernietigen als de rechter vaststelt dat de betrokkene niet schuldig is aan het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd.

Naar aanleiding van dit advies is deelparagraaf 6.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld om nader toe te lichten dat en waarom in de bezwaarschriftprocedure de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust niet meer ter discussie staat.

b. Hoorplicht bij jeugdigen

De procedures voor het opleggen en omzetten van een strafbeschikking zijn met verschillende waarborgen omkleed. In artikel 6.1.16 zijn specifieke eisen opgenomen voor het geval de officier van justitie een strafbeschikking oplegt aan een jeugdige. Hieruit volgt dat de jeugdige moet worden gehoord wanneer de officier van justitie voornemens is een taakstraf van 32 uur of meer op te leggen. Voor volwassenen geldt echter dat zij gehoord moeten worden als het voornemen is om een taakstraf op te leggen, ongeacht het aantal uren taakstraf.[211] *Dit verschil tussen het jeugdrecht en het volwassenrecht wordt in de toelichting niet verklaard.*

---

[209] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2.1 Inleiding.*
[210] *Zie bijvoorbeeld het rapport van de PG over de OM strafbeschikking van 9 november 2022, «Buiten de rechter OM».*
[211] *Voorgesteld artikel 3.3.4.*

Gelet op de kwetsbare positie van de jeugdige in het strafrecht ligt het echter voor de hand dat deze gehoord wordt alvorens een taakstraf wordt opgelegd.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling in artikel 6.1.16 op te nemen dat de jeugdige altijd wordt gehoord als de officier van justitie voornemens is om een taakstraf op te leggen.

Dit advies is opgevolgd door in artikel 6.1.16 de vermelding van taakstraffen (van meer dan tweeëndertig uur) te schrappen. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat ook voor jeugdige verdachten de algemene regeling van artikel 3.3.4, eerste lid, geldt. Dat wil zeggen dat de verdachte altijd wordt gehoord als de officier van justitie voornemens is om in de strafbeschikking een taakstraf op te leggen, ongeacht de duur van die taakstraf.

4. Voorwaardelijk sepot

Bij een voorwaardelijk sepot ziet de officier van justitie af van de vervolging van een strafbaar feit onder de algemene voorwaarde dat de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan enig strafbaar feit. Indien de officier van justitie een ernstig vermoeden heeft dat de verdachte de algemene voorwaarde heeft geschonden, dan kan hij alsnog vervolging instellen.[212] De strafzaak voor het aanvankelijk geseponeerde feit hoeft niet gevoegd te worden behandeld met de nieuwe strafzaak. Uit de toelichting blijkt dat hiermee wordt aangesloten bij een uitspraak van de Hoge Raad.[213] In deze uitspraak oordeelde de Hoge Raad dat voor een overtreding van de algemene voorwaarde niet is vereist dat iemand voor een ander strafbaar feit is veroordeeld. Ook een redelijke verdenking dat iemand zich aan een strafbaar feit schuldig heeft gemaakt is daarvoor al voldoende. In de toelichting wordt genoemd dat het onwenselijk is dat wordt gewacht met de vervolging van het geseponeerde feit totdat de vervolging van het nieuwe feit is afgerond. Dit is volgens de toelichting niet in het belang van de verdachte en ook onwenselijk op grond van efficiëntieoverwegingen.[214]

Deze regeling wijkt af van de situatie waarin iemand een voorwaardelijke straf of maatregel opgelegd heeft gekregen en wordt verdacht van een nieuw strafbaar feit. In die gevallen kan de officier van justitie de vordering tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke sanctie indienen bij de rechter bij een ernstig vermoeden dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd. De vordering moet dan wel gevoegd worden behandeld bij de nieuwe strafzaak.[215] Volgens de toelichting is dit om te voorkomen dat de veroordeelde een straf of maatregel moet ondergaan terwijl er geen veroordeling plaatsvindt voor het nieuwe feit. Ook in de omzettingsprocedure bij de strafbeschikking is ervoor gekozen dat de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking gevoegd wordt behandeld bij de berechting van het nieuwe feit.[216]

Het verschil tussen deze regelingen heeft gevolgen voor de situatie waarin iemand voor het nieuwe strafbaar feit wordt vrijgesproken. Bij het voorwaardelijk sepot kan iemand dan alsnog vervolgd en bestraft worden voor het aanvankelijk geseponeerde strafbare feit. De rechter moet bij de straftoemeting wel rekening houden met de vrijspraak voor het nieuwe

---

[212] *Voorgesteld artikel 3.4.1.*
[213] *HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3639.*
[214] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.1.*
[215] *Voorgesteld artikel 7.2.8 in de eerste vaststellingswet.*
[216] *Voorgesteld artikel 7.2.8b, derde lid.*

feit.[217] De rechter kan dit echter niet doen als de berechting van het geseponeerde feit eerder plaats heeft gevonden dan de berechting van het nieuwe feit. Bij een lopende voorwaardelijke straf of maatregel leidt vrijspraak voor het nieuwe feit ertoe dat de voorwaardelijke straf of maatregel niet wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf of maatregel.[218] De vrijspraak leidt er dan wel toe dat iemand niet alsnog het voorwaardelijk deel van de straf moet uitvoeren. Dit is een groot verschil met de situatie van het voorwaardelijk sepot.

In de toelichting worden geen redenen genoemd voor het bovengenoemde verschil. De Afdeling adviseert hier alsnog op in te gaan en zo nodig de regeling aan te passen.

De Afdeling merkt terecht op dat de huidige en de voorgestelde wettelijke regeling niet de mogelijkheid uitsluiten dat de verdachte wordt veroordeeld voor het aanvankelijk voorwaardelijk geseponeerde feit, terwijl de berechting van het nieuwe feit op dat moment nog niet heeft plaatsgevonden. Daarmee kan zich de situatie voordoen dat bij de afdoening van het aanvankelijk voorwaardelijk geseponeerde feit geen rekening is gehouden met de latere vrijspraak voor het nieuwe feit. De regering is met de Afdeling van oordeel dat deze consequentie onwenselijk is. Ook gelet op de uitvoeringsconsequenties die een wijziging van de regeling van het voorwaardelijk sepot zal hebben, zal in het kader van de tweede aanvullingswet – in samenspraak met de betrokken organisaties – worden bezien op welke wijze die regeling moet worden aangepast om deze ongewenste consequentie weg te nemen.

5. Transactie

a. Bijzondere omstandigheden

In de eerste aanvullingswet wordt opgenomen dat de transactie specifiek is bedoeld voor twee categorieën. Ten eerste kan een transactie worden aangeboden bij zaken in de sfeer van de rechtspersoon.[219] Het gaat dan om transacties met rechtspersonen, hun feitelijk leidinggevers, opdrachtgevers en personen die anderszins hebben deelgenomen aan de feitelijke gedraging van de rechtspersoon. Deze zaken betreffen bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit.

De tweede groep betreft zaken 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 een strafbeschikking. De zogenoemde boetecomponent van de transactie mag in deze zaken niet hoger zijn dan € 20.000.[220] Uit de toelichting blijkt dat in deze categorie met name de afdoening van strafbare feiten in de luchtvaart of de zeevaart valt.[221] Wat wordt bedoeld met «de aard van de transactie» wordt echter niet toegelicht. Evenmin wordt gereflecteerd op de vraag wat de omstandigheden in deze categorie dusdanig bijzonder maken dat een transactie de voorkeur verdient boven een strafbeschikking.

---

[217] *HR 11 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:807.*
[218] *Zie voorgesteld artikel 7.2.9 in de eerste vaststellingswet en voorgesteld artikel 7.2.8b, derde lid.*
[219] *Voorgesteld artikel 3.4.4, eerste lid, onder a.*
[220] *Voorgesteld artikel 3.4.4, tweede lid, onder b.*
[221] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.4.*

Aangezien in de toelichting de mogelijkheid wordt opengelaten om de transactie in de toekomst ook in andere typen zaken toe te passen, is het wenselijk dat over de bovengenoemde punten in de toelichting duidelijkheid wordt gegeven. De voorbeelden in de toelichting laten zien dat verschillende kenmerken van de transactie worden genoemd die in «bijzondere omstandigheden» tot een voorkeur voor de transactie boven de strafbeschikking leiden. Bij het voorbeeld van de luchtvaart lijkt het consensuele karakter van de transactie en het uitblijven van een schuldvaststelling voorop te staan. Dit past volgens de toelichting bij de «cultuur van billijkheid», waarin wordt gestimuleerd dat personen zich melden met voorvallen zodat passende veiligheidsmaatregelen kunnen worden getroffen. Bij het voorbeeld van de zeevaart zijn het meer praktische overwegingen die tot de keuze voor een transactie leiden. De transactie is namelijk met minder procedurele waarborgen omkleed dan de strafbeschikking, waardoor deze sneller kan worden opgelegd bij verdachten die op doorvaart zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op «de aard van de transactie» en op de «bijzondere omstandigheden» waarin de transactie de voorkeur verdient boven de strafbeschikking.

Dit advies is opgevolgd door in de toelichting op artikel 3.4.4 nader in te gaan op de begrippen «aard van de transactie» en «bijzondere omstandigheden».

b. Verwijderen documenten hoge transactie en ontnemingsschikking uit strafdossier

In de eerste aanvullingswet wordt een procedure geïntroduceerd voor de toetsing van de hoge transacties en ontnemingsschikkingen. De rechter kan deze transacties en ontnemingsschikkingen afwijzen. De officier van justitie kan dan de strafzaak of de ontnemingsvordering alsnog voor de rechter brengen. Evenals bij de procesafspraken (zie Deeladvies A Procesafspraken, punt 6e) blijkt niet uit de toelichting in hoeverre de rechter kennis kan nemen van de stukken betreffende de hoge transactie of de ontnemingsschikking. Worden deze toegevoegd aan de processtukken, zodat de rechter daarvan kennis kan nemen bij de behandeling van de strafzaak of de ontnemingsvordering? Als dit het geval is, roept dit de vraag op in hoeverre het wenselijk is dat de rechter kennis kan nemen van de informatie die voorafgaand aan het strafproces tussen openbaar ministerie en verdediging is uitgewisseld.

De Afdeling adviseert dit in de toelichting te adresseren en daarbij te overwegen dat deze stukken niet aan de processtukken worden toegevoegd.

Naar aanleiding van dit advies is in de artikelsgewijze toelichting uiteengezet waarom het niet voor de hand ligt om stukken die betrekking hebben op een hoge transactie of hoge ontnemingsschikking buiten het procesdossier te laten wanneer – na afwijzing van de desbetreffende verlofvordering door het gerechtshof – de strafzaak of ontnemingsvordering door de officier van justitie alsnog voor de rechter wordt gebracht (zie de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet bij artikel 4.4.14, vierde lid, en de memorie van toelichting bij onderhavig voorstel op artikel 4.4.28, vierde lid).

D (Bijzondere) voorwaarden en toezicht op de naleving daarvan

1. Inleiding

De eerste aanvullingswet wijzigt diverse regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. De toelichting geeft hiervoor als achtergrond dat de regelingen waarbij (bijzondere) voorwaarden een rol kunnen spelen in het huidige wetboek verschillende kaders en formuleringen hebben. Dat komt, blijkens de toelichting, de duidelijkheid, effectiviteit en uitvoerbaarheid van de regeling niet ten goede en raakt ook de rechtszekerheid van verdachten en veroordeelden.

Het wetsvoorstel beoogt meer eenheid in de regelingen te brengen, met name door de gehanteerde terminologie te uniformeren, mogelijk te stellen voorwaarden in de verschillende regelingen steeds in dezelfde volgorde op het niveau van de wet op te nemen, en het op een coherente wijze regelen van het (geven van opdracht tot) toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.[222]

Leeswijzer

In het navolgende schetst de Afdeling onder punt 2 de inhoud van het voorstel. Onder punt 3 maakt zij een algemene opmerking over de toelichting. In punten 4 t/m 6 komen meer specifieke onderdelen aan bod: de bijzondere voorwaarden, de strafonderbreking en de voorwaardelijke gratie.

2. Inhoud van het voorstel

Voor het bereik van de wijzigingen is aansluiting gezocht bij de voorgestelde artikelen 7.2.1 en 7.7.5 in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. De voorgestelde wijzigingen betreffen daardoor de regelingen van (a) de transactie; (b) de schorsing van de voorlopige hechtenis; (c) de straffen en maatregelen die geheel of gedeeltelijk ten uitvoer worden gelegd;[223] (d) de terbeschikkingstelling (TBS) met voorwaarden; (e) de gratie; (f) de maatregelen en aanwijzingen die het gedrag van de veroordeelde betreffen of diens vrijheid beperken; en (g) de bijkomende straf van ontzetting van het recht om ambten of bepaalde ambten te bekleden en het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen. Onder categorie f vallen de gedragsaanwijzing van de officier van justitie ter beperking van ernstige overlast, de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking (GVM) en de vrijheidsbeperkende maatregelen. De wijzigingen betreffen vanuit de wenselijk geachte eenheid ook enkele bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en de Gratiewet.

In alle hierboven genoemde regelingen worden wijzigingen voorgesteld in één of meer typen voorwaarden: de algemene voorwaarde, de bijzondere voorwaarden en de van rechtswege geldende voorwaarden. De algemene voorwaarde houdt in dat er door de verdachte of veroordeelde geen nieuwe strafbare feiten mogen worden gepleegd. Deze voorwaarde wordt alsnog in de wet neergelegd bij de regelingen waar dat nog niet het geval

---

[222] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9 Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan.*

[223] *Het gaat hier om geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke straffen en maatregelen opgelegd door de rechter of onderdeel uitmakend van een strafbeschikking, en om de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, de voorwaardelijke beëindiging van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), en de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.).*

was. Alleen bij enkele specifieke modaliteiten, zoals de bijkomende straf van ontzetting van rechten[224] wordt dit niet passend geacht.[225] De bijzondere voorwaarden zijn gericht op gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Deze voorwaarden worden steviger verankerd in de wet, zoveel mogelijk in dezelfde volgorde en met zoveel mogelijk dezelfde terminologie.[226] De van rechtswege geldende voorwaarden bestaan uit twee medewerkingsplichten voor de verdachte/veroordeelde bij (jeugd)reclasseringstoezicht. Dit type voorwaarden wordt gekoppeld aan de toezichtopdracht en uniform op één plek in boek 7 van het Wetboek van Strafvordering vastgelegd.[227]

Voorts wordt het toezicht op de naleving van voorwaarden met de eerste aanvullingswet gewijzigd. Onder andere wordt op uniforme wijze in de wet neergelegd dat de rechter of officier van justitie een toezichtopdracht kan geven aan de (jeugd)reclassering of – bij uitzondering – aan een andere instelling of persoon, als hij het wenselijk acht om bijzondere voorwaarden te stellen. Met de voorgestelde wijziging wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter of officier van justitie bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook daadwerkelijk actief toezicht dient te worden gehouden. Er is bijvoorbeeld geen actief (reclasserings)toezicht vereist bij een locatieverbod zonder elektronisch toezicht.

Schending van dit verbod kunnen (bijzondere) opsporingsambtenaren in het kader van hun reguliere werkzaamheden constateren (zogenaamd reactief toezicht), bijvoorbeeld in het geval dat een slachtoffer een overtreding van de voorwaarde meldt.[228]

3. Algemene opmerking over de toelichting

In de toelichting zijn de algemene overwegingen die hebben geleid tot de voorgestelde herstructurering van de regeling van de (bijzondere) voorwaarden en ook het toezicht op de naleving daarvan geschetst. Daarbij is aangegeven dat niet is beoogd ingrijpende veranderingen aan te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het stellen van (bijzondere) voorwaarden. Naast technische aanpassingen gaat het met name om een codificatie op basis van de wetsgeschiedenis, rechtspraak en de bestaande praktijk. In de artikelsgewijze toelichting worden veranderingen ten opzichte van de huidige situatie afzonderlijk toegelicht.[229]

Het algemeen deel van de toelichting zou echter inzichtelijker worden als deze wordt uitgebreid met een beknopt overzicht van de concrete wijzigingen, waardoor verduidelijkt wordt welke voorwaarden bij welke modaliteiten kunnen worden gesteld en waarom deze keuzes zijn gemaakt. Op dit moment ontbreekt een overzicht van de modaliteiten waar de algemene voorwaarde in de wet is opgenomen, wat de functie daarvan is en waarom deze voorwaarde wel of niet passend wordt geacht.

---

[224] *Artikel 28 Sr.*

[225] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden, en Artikelsgewijze toelichting bij artikel 28 Sr.*

[226] *Dit betreft ook de gedragsaanwijzing van de officier van justitie ter beperking van ernstige overlast en de vrijheidsbeperkende maatregelen. Strikt genomen kennen deze geen bijzondere voorwaarden (zie de voorgestelde artikelen 6.5.1 tweede lid en 38v tweede lid Sr), maar de mogelijk te geven aanwijzingen en de mogelijke maatregelen komen overeen met bijzondere voorwaarden.*

[227] *Voorgesteld artikel 7.2.1 vierde lid.*

[228] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.2.1 Het geven van de toezichtsopdracht.*

[229] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden.*

Verder zou een kort overzicht geboden kunnen worden van alle in de wet opgenomen bijzondere voorwaarden, met daarbij een onderscheid tussen de bijzondere voorwaarden die bij (bijna) alle modaliteiten zijn opgenomen en de bijzondere voorwaarden die minder vaak voorkomen (zie verder punt 4a).

Tot slot zou een overzicht behulpzaam zijn van de modaliteiten met een zogenaamde «open categorie», welke categorie bij een aantal modaliteiten is ingevoegd. Deze categorie houdt in dat «andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende» kunnen worden gesteld. Deze open categorie is bedoeld als vangnet, om in bepaalde gevallen maatwerk te kunnen leveren. Die doelstelling wordt wel in algemene zin toegelicht. Een concreet overzicht van de modaliteiten waarbij deze open categorie in het wetsvoorstel is opgenomen ontbreekt echter (zie verder punt 4c).

Bij een aanvulling van de toelichting in bovenbedoelde zin kan tevens worden verduidelijkt welke aanpassingen zijn doorgevoerd uit een oogpunt van codificatie en welke veranderingen zijn ingegeven door andere motieven. Op de achterliggende gedachten of systematiek om bepaalde voorwaarden wel of niet wettelijk te regelen, wordt thans slechts beperkt ingegaan. Omwille van de kwaliteit van het wetgevingsproces is het wenselijk dat het Algemeen deel van de toelichting een overzicht biedt van de voorgestelde inhoudelijke wijzigingen en van de belangrijkste redenen voor die wijzigingen. Dit kan immers bijdragen aan de beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van het stellen van bepaalde voorwaarden. Dit is van belang omdat met het stellen van die voorwaarden een inbreuk wordt gemaakt op grondrechten van de verdachte of de veroordeelde en het voor hen voorzienbaar moet zijn dat dergelijke voorwaarden kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert het Algemeen deel van de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

Dit advies van de Afdeling is opgevolgd door in het algemeen deel van de memorie van toelichting paragraaf 9.1 aan te vullen. In deelparagraaf 9.1.1 wordt nader toegelicht waar de algemene voorwaarde in de wet is opgenomen, en wordt ook toegelicht waar dit niet het geval is. Daarna wordt in deelparagraaf 9.1.2 een (beknopt) overzicht gegeven van de concrete wijzigingen met betrekking tot de bijzondere voorwaarden ten opzichte van de huidige regeling, waardoor wordt verduidelijkt welke bijzondere voorwaarden bij welke modaliteiten kunnen worden gesteld en wat de basis van deze keuzes is. Tot slot wordt in een aparte deelparagraaf 9.1.3 – conform het advies van de Afdeling – nader ingegaan op de «open categorie» van voorwaarden.

4. De bijzondere voorwaarden

a. Codificatie bijzondere voorwaarden

Voor de bijzondere voorwaarden geldt dat deze met de eerste aanvullingswet steviger worden verankerd in de wet. Dit berust op twee gedachten: het bevorderen van de rechtszekerheid en het bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden en de begeleiding daarbij.[230] De sterkere verankering in de wet houdt in dat bij bijna alle modaliteiten waarbij voorwaarden, aanwijzingen of maatregelen kunnen worden bevolen een lijst met

[230] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden.*

bijzondere voorwaarden in de wet wordt opgenomen.[231] Als in de huidige wet al een lijst aanwezig is, dan wordt die gewijzigd.[232]

De Afdeling onderschrijft de doelstelling om te komen tot een meer uniforme en coherente wettelijke regeling van de bijzondere voorwaarden. Het is van belang dat de motivering van de gelet op die doelstelling gemaakte keuzes kenbaar is. In de toelichting komt nog onvoldoende duidelijk naar voren waarom bepaalde bijzondere voorwaarden aan bepaalde modaliteiten worden gekoppeld. Er wordt alleen benoemd dat het per fase in het strafproces verschilt welke bijzondere voorwaarden gesteld kunnen worden. Dit heeft volgens de toelichting onder andere te maken met de verschillen in de mate waarin bepaalde bijzondere voorwaarden een inbreuk maken op de grondrechten van de betrokkene.[233] Voor de afweging lijken echter ook andere factoren relevant, zoals de verschillen in typen modaliteiten (voorlopige hechtenis, straf of maatregel), alsook of het gaat om een jeugdstrafrechtelijke modaliteit en de mogelijke consequenties die verbonden zijn aan niet-naleving van de voorwaarden. De toelichting gaat op dergelijke factoren niet of beperkt in.

De specifieke modaliteit waaraan voorwaarden worden verbonden, kan dus gevolgen hebben voor de weging van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. De Afdeling begrijpt dat het de leesbaarheid van de toelichting niet ten goede komt als voor iedere voorwaarde bij elke modaliteit wordt toegelicht waarom het passend is dat deze voorwaarde daarbij kan worden gesteld. Dit neemt niet weg dat een meer algemene beschrijving van de gemaakte keuzes wenselijk is, met inbegrip van een beoordeling van de verhouding tot de relevante grond- en mensenrechten. De Afdeling ziet dat de toelichting ingaat op relevante wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzingen van de concrete invulling van de bijzondere voorwaarden en het reclasseringstoezicht. Dit betreft echter vooral het niveau van de uitvoering,[234] terwijl ook op het niveau van wetgeving aandacht moet zijn voor begrenzingen door de grondrechten. Dat bepaalde voorwaarden al bestaande praktijk zijn, ontslaat de wetgever niet van de gehoudenheid om een zelfstandige afweging te maken van de vraag of codificatie van die praktijk aangewezen is.

Ter illustratie wijst de Afdeling op het volgende. Met de eerste aanvullingswet wordt bij de ISD-maatregel (Inrichting Stelselmatige Daders) een nieuwe lijst met bijzondere voorwaarden opgenomen. De artikelsgewijze toelichting bij de ISD-maatregel verwijst voor dit onderdeel naar de artikelsgewijze toelichting bij de TBS met voorwaarden. Dit omdat de nieuwe lijst bij de ISD-maatregel overeenkomt met de eveneens nieuwe lijst met bijzondere voorwaarden bij de TBS met voorwaarden, met

---

231 *De strafonderbreking wijkt hiervan af, zie hierover Deeladvies D, punt 6.*

232 *Bij enkele modaliteiten is via een schakelbepaling de lijst van een andere modaliteit van toepassing. Voorbeelden hiervan zijn de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege waarop de lijst van TBS met voorwaarden van toepassing is, en de voorwaardelijke invrijheidsstelling bij jeugddetentie en de (verlenging van de) voorwaardelijke beëindiging van de PIJ waarop de lijst van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf of maatregel voor jeugdigen en jongvolwassen van toepassing is. Zie respectievelijk artikelen 7.7.9 eerste lid, 7.4.5 derde lid, 7.7.13 zesde en zevende lid, 7.7.14 tweede en derde lid, zoals voorgesteld met de tweede vaststellingswet en deels gewijzigd met de eerste aanvullingswet.*

233 *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden.*

234 *Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden, paragraaf 9.2.3 De inhoud van het reclasseringstoezicht en paragraaf 11.6 Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan.*

uitzondering van de verhuisplicht en de plicht tot inname van geneesmiddelen.[235]

In de toelichting bij de TBS met voorwaarden staat dat de bij deze modaliteit opgenomen lijst met uitzondering van drie onderdelen overeenkomt met de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke straf. De drie afwijkende onderdelen worden kort toegelicht.[236]

Waarom de lijst bij de voorwaardelijke straf als uitgangspunt is genomen voor de ISD-maatregel en de maatregel van TBS met voorwaarden wordt niet toegelicht, ook al hebben deze maatregelen in tegenstelling tot straffen geen punitief karakter. Meer concreet blijkt uit de toelichting niet waarom bijvoorbeeld het vestigingsverbod is opgenomen bij beide maatregelen. Bij de schorsing van voorlopige hechtenis is het vestigingsverbod niet als voorwaarde opgenomen vanwege «het vergaande en bestraffende karakter», aldus de toelichting.[237] *Als het vestigingsverbod een bestraffend karakter heeft, past dit dan wel als voorwaarde bij de ISD-maatregel en de TBS-maatregel?*[238] *Ook blijkt uit de toelichting niet waarom de verhuisplicht wel bij de TBS-maatregel en niet bij de ISD-maatregel is opgenomen. In de toelichting wordt namelijk onderkend dat met zowel het vestigingsverbod als de verhuisplicht een vergaande inbreuk op de grond- en mensenrechten van de veroordeelde kan worden gemaakt.*[239]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de overwegingen om bepaalde bijzondere voorwaarden in de wet op te nemen gelet op de specifieke modaliteiten waar deze aan verbonden worden.

Het verheugt ons dat de Afdeling de doelstelling onderschrijft om te komen tot een meer uniforme en coherente wettelijke regeling van de bijzondere voorwaarden. Om beter kenbaar te maken wat de overwegingen zijn geweest om bepaalde bijzondere voorwaarden aan de wet toe te voegen bij specifieke modaliteiten is hieraan aandacht besteed in de nieuwe deelparagrafen die in paragraaf 9.1 zijn toegevoegd, naar aanleiding van het voorgaande adviespunt.

Zoals de Afdeling benoemt kan daarbij met het oog op de leesbaarheid van de memorie van toelichting niet op alle bijzondere voorwaarden bij iedere modaliteit zelfstandig worden ingegaan. Gefocust is op de wijzigingen die ten opzichte van het huidige recht zijn aangebracht.

b. Controle van digitale gegevensdragers

Het valt de Afdeling op dat meewerken aan controles van digitale gegevensdragers in geen van de lijsten met bijzondere voorwaarden is geëxpliciteerd. Uit een recent onderzoek blijkt echter dat deze voorwaarde in de periode van februari 2016 tot en met 2023 in 395 gepubliceerde zaken betreffende online seksueel kindermisbruik is opgelegd, veelal bij een voorwaardelijke straf (303 zaken) en ook bij TBS met voorwaarden (81 keer).[240] *De onderzoekers concluderen op basis van een analyse van*

---

235 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 38p Sr.*

236 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 38, tweede lid, en vervallen artikel 38a, eerste lid.*

237 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.5.33, tweede lid.*

238 *Vergelijk Ten Voorde, «Aandachtspunten bij de herstructurering van toezicht en voorwaarden», PMSv 2025, nr 1, p. 8.*

239 *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.3.9, tweede lid.*

240 *Drouen e.a., Controle van digitale gegevensdragers, Hooghiemstra & Partners, Pro Facto en Rijksuniversiteit Groningen, 2024, p. 32–33.*

artikel 8 EVRM dat de controle van digitale gegevensdragers een ingrijpende maatregel is die inbreuk maakt op het privéleven van de veroordeelde. Zij bevelen aan om voor een dergelijke inbreuk een specifieke rechtsgrondslag op te nemen in een wet in formele zin. Artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht vinden ze hiervoor een logische plek.[241]

In de beleidsreactie bij dit onderzoek is aangegeven dat de controle van gegevensdragers door de reclassering een nieuwe werkwijze betreft die nog in ontwikkeling is. Gewacht wordt tot helder is hoe de structurele controle er uit zal komen te zien (dit zou in de loop van 2025 bekend moeten zijn). Dan zal worden bekeken op welke wijze het beste opvolging kan worden gegeven aan voornoemde aanbeveling.[242]

De Afdeling vraagt zich af waarom deze aanbeveling niet al is opgevolgd in deze eerste aanvullingswet. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering is mede ingegeven door nieuwe technologische ontwikkelingen. Het is evident dat ook bij veroordeelden die zich onder voorwaarden in de vrije samenleving begeven een belangrijk deel van het leven online plaatsvindt en dat het daarom wenselijk kan zijn dat daar toezicht op wordt gehouden. Het meewerken aan controles van gegevensdragers wordt in de praktijk ook al opgelegd, inclusief bijbehorend reclasseringstoezicht. Codificering van deze voorwaarde met daarbij een toelichting komt tegemoet aan de vereisten van artikel 8 EVRM, zal houvast geven aan de uitvoeringspraktijk en draagt bij aan de rechtszekerheid voor veroordeelden. Deze codificering laat de verdere ontwikkeling van de structurele controle onverlet. De kaders van het reclasseringstoezicht worden namelijk niet nader in de wet geregeld.[243]

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande om het meewerken aan controles van digitale gegevensdragers als bijzondere voorwaarde in het wetsvoorstel van een specifieke wettelijke grondslag te voorzien.

De Afdeling merkt terecht op dat het meewerken aan controles van digitale gegevensdragers in geen van de lijsten met bijzondere voorwaarden is geëxpliciteerd. Zoals in het door de Afdeling aangehaalde WODC-onderzoek naar voren komt, is de controle van digitale gegevensdragers binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving al mogelijk, maar verdient het de voorkeur om een specifieke rechtsgrondslag voor de controle van gegevensdragers in een wet in formele zin op te nemen. Deze voorkeur wordt, net als door de Afdeling, onderschreven door de regering. Ter opvolging van deze aanbeveling wordt daarom een apart wetgevingstraject gestart.

In de door de Afdeling genoemde beleidsreactie op het WODC-onderzoek is aangegeven dat zal worden bekeken op welke wijze het beste opvolging kan worden gegeven aan de aanbeveling om een specifieke rechtsgrondslag voor de controle van gegevensdragers in een wet in formele zin op te nemen, zodra helder is hoe een structurele controle er uiteindelijk uit zal komen te zien.

---

241 *Drouen e.a., Controle van digitale gegevensdragers, Hooghiemstra & Partners, Pro Facto en Rijksuniversiteit Groningen, 2024, p. 103.*

242 *Kamerstukken II 2024/25, 29 270, nr. 160, p. 3.*

243 *Hoe het reclasseringstoezichtkader nader moet worden vormgegeven, zal nog samen met het openbaar ministerie en de reclassering worden onderzocht, zie memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.2.3 De inhoud van het reclasseringstoezicht.*

Sinds de publicatie van het WODC-onderzoek zijn ter voorbereiding daarvan belangrijke stappen gezet. Zo is een werkwijze tot stand gekomen die het mogelijk maakt voor de reclassering om controles op risicovol online gedrag uit te voeren. Deze werkwijze wordt per januari 2026 in gebruik genomen en na één jaar geëvalueerd.

Tegelijkertijd zijn nog enkele stappen nodig om de vormgeving van deze bijzondere voorwaarde op een toekomstbestendige manier in de wet te verankeren. Zo bevelen de onderzoekers aan om een wettelijke grondslag in artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Daarin zijn de bijzondere voorwaarden opgenomen die aan een voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf kunnen worden verbonden. Momenteel wordt, in overleg met de betrokken ketenpartners, nader bekeken of het wenselijk is deze bijzondere voorwaarde ook mogelijk te maken bij andere sanctiemodaliteiten, zoals bijvoorbeeld bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling en wat dit betekent voor de capaciteit. Het gaat immers om een ingrijpende en (technisch) gespecialiseerde manier van controle, die afwijkt van het «reguliere» toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en de begeleiding daarbij door de reclassering. Bij de vormgeving van deze bijzondere voorwaarde is het wenselijk om aan de betrokken ketenpartners, zoals de reclassering, het openbaar ministerie en de rechtspraak, voldoende ruimte te bieden om zich hierover uit te laten.

Beoogd is in het genoemde wetgevingstraject de controle van digitale gegevensdragers als bijzondere voorwaarde nog in het huidige recht te regelen en het vervolgens ook een plek te geven in het nieuwe wetboek.

c. Open categorie

Bij bepaalde modaliteiten wordt de lijst met op te leggen bijzondere voorwaarden besloten met de open categorie dat «andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende» kunnen worden gesteld. De open categorie geeft volgens de toelichting de mogelijkheid om maatwerk te bieden doordat de rechter een bijzondere voorwaarde kan stellen die passend, noodzakelijk en proportioneel wordt geacht, maar die niet in de wet is genoemd.

Dit biedt flexibiliteit om de bijzondere voorwaarden af te stemmen op de persoon van de verdachte of veroordeelde, zonder dat in de wet een lange lijst hoeft te worden opgenomen van zeer specifieke bijzondere voorwaarden die mogelijk slechts sporadisch worden toegepast.[244] De Afdeling heeft begrip voor deze keuze.

Een vraag die hierbij echter opkomt is welke voorwaarden in de open categorie kunnen vallen. Enerzijds is het denkbaar dat het om voorwaarden gaat die zeer specifiek zijn voor de situatie van de veroordeelde of verdachte, bijvoorbeeld dat de verdachte spullen aan het slachtoffer teruggeeft. Het opnemen van een dergelijke voorwaarde kan een bekrachtiging vormen van wat in een strafzaak is besproken en daarmee een signaal afgeven aan de verdachte en het slachtoffer. De inbreuk van dergelijke voorwaarden op de rechten van de betrokkene is beperkt. Anderzijds lijkt het niet uitgesloten dat voorwaarden worden opgelegd die wel een grote inbreuk maken op de rechten van de betrokkene en die daarom bij andere modaliteiten expliciet in de wet zijn opgenomen.

---

[244] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden.*

Ter illustratie: Het vestigingsverbod en de verhuisplicht zijn opgenomen in de lijst met bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling.[245] Deze twee voorwaarden ontbreken bij de voorwaardelijke veroordeling tot een van de jeugdstraffen.[246] Over het vestigingsverbod zegt de toelichting dat een dergelijke ingrijpende bijzondere voorwaarde bij jeugdigen niet snel de toets van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit doorstaat, en een dergelijke voorwaarde veelal ook de ouders of voogd raakt. De toelichting zegt echter ook: «In uitzonderlijke gevallen zou de behoefte aan een vestigingsverbod aan de orde kunnen zijn maar dit is onvoldoende om deze bijzondere voorwaarde aan het artikel toe te voegen.»[247] Over het ontbreken van de verhuisplicht wordt niets gezegd.

Door de open categorie als vangnet toe te voegen is geen sprake van een limitatieve opsomming. De vraag rijst of de open categorie echt als open is bedoeld en dus ook kan worden ingevuld met een bijzondere voorwaarde die in andere in de wet opgenomen lijsten wel is geëxpliciteerd. Indien dat mogelijk wordt geacht, geldt dan in dat geval een zwaardere motiveringseis?

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten te verhelderen en zo nodig de wetstekst aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is in een nieuwe deelparagraaf 9.1.3 nader ingegaan op het bijzondere karakter van de open categorie en wat dit betekent voor de (rechterlijke) motivering als deze wordt ingevuld met bijzondere voorwaarden die in andere lijsten wel expliciet zijn opgenomen.

5. Voorwaardelijke gratie

Voor de voorwaardelijke gratie zijn in de huidige wet enkele voorbeelden van bijzondere voorwaarden opgenomen. Deze worden met de eerste aanvullingswet vervangen door een nieuwe uitgebreide lijst met bijzondere voorwaarden, inclusief een open categorie. De toelichting hierbij is dat voor de nieuwe lijst in lijn met huidig OM-beleid aansluiting is gezocht bij de artikelen 14c en 77z van het Wetboek van Strafrecht betreffende de voorwaardelijke veroordeling.[248]

De gratie kent echter een ander karakter dan de voorwaardelijke veroordeling. Bij gratie gaat het om kwijtschelden, verminderen of veranderen van sancties die door de rechter zijn opgelegd. Gratie kan namelijk worden verleend op grond van een omstandigheid die de rechter niet of onvoldoende bekend was ten tijde van zijn beslissing, terwijl als die wel bekend was geweest de rechter aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan. Gratie kan daarnaast worden verleend als aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.[249]

Uit de toelichting blijkt niet hoe de voorgestelde bijzondere voorwaarden zich verhouden tot het karakter van de gratie. Daarnaast zijn enkele voorwaarden in de huidige wet niet terug te vinden in de nieuwe lijst met bijzondere voorwaarden, terwijl die juist aansluiten bij dit karakter. Het

---

[245] *Voorgesteld artikel 14c, tweede lid, Sr.*
[246] *Voorgesteld artikel 77z Sr.*
[247] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 77z Sr.*
[248] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 13 Gratiewet.*
[249] *Artikel 2 Gratiewet.*

gaat ten eerste om de voorwaarde van betaling van een bepaalde geldsom aan de Staat, een equivalent van de boete. De nieuwe lijst bevat de storting van een waarborgsom en de storting van een geldbedrag in het waarborgfonds, wat niet hetzelfde is als een boete. Een toelichting hierbij ontbreekt.

Ten tweede gaat het om de voorwaarde van het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject of, indien de veroordeelde de leeftijd van achttien jaren niet heeft bereikt, het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade. Het tweede deel van deze voorwaarde is vervangen door de nieuwe voorwaarde «geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade», geldend voor zowel volwassenen als jeugdigen.[250] Het eerste deel van de huidige voorwaarde, het equivalent van de taakstraf (een zelfstandige hoofdstraf), komt niet terug in de nieuwe lijst. Ook hierbij ontbreekt enige toelichting.

De Afdeling adviseert de voorgestelde lijst met bijzondere voorwaarden bij de gratie aan te laten sluiten bij het karakter van de gratie en hiertoe de wettekst en toelichting aan te passen.

Het advies van de Afdeling over de in het huidige artikel 13 van de Gratiewet genoemde voorwaarden tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject en het betalen van een geldsom aan de Staat is opgevolgd door deze voorwaarden toch onderdeel van de regeling te laten uitmaken, om de redenen genoemd door de Afdeling. Op dit punt is de artikelsgewijze toelichting bijgesteld. Voor wat betreft de overige bijzondere voorwaarden die in de wet zijn geëxpliciteerd, is – in lijn met het beleid van het openbaar ministerie (Stcrt. 2023, nr. 32927) – de aansluiting bij de artikelen 14c en 77z van het Wetboek van Strafrecht gehandhaafd.

6. De strafonderbreking

Zoals toegelicht in punt 2 van dit deeladvies hebben de voorgestelde wijzigingen betrekking op (het toezicht op de naleving van) de regelingen die vallen onder het bereik van de artikelen 7.2.1 en 7.7.5 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eén van de regelingen die valt onder het bereik van artikel 7.2.1, is de regeling van de strafonderbreking. Strafonderbreking is het opschorten van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf voor bepaalde of onbepaalde tijd, gelet op uitzonderlijke omstandigheden. Met de tweede vaststellingswet wordt bepaald dat nadere regels over strafonderbreking in een AMvB worden neergelegd, welke regels in ieder geval de voorwaarden betreffen die kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking.[251]

Met de eerste aanvullingswet worden de voorwaarden in alle regelingen onder artikel 7.2.1 uniform op het niveau van de wet geregeld, met uitzondering van de regeling van de strafonderbreking. Het maken van deze uitzondering wordt niet toegelicht. Dit terwijl het in de rede ligt om ook voor de strafonderbreking de voorwaarden op het niveau van de wet te regelen, met daarbij dezelfde vormgeving als in de andere regelingen.

De Afdeling adviseert de voorwaarden aan de strafonderbreking alsnog uniform op het niveau van de wet te regelen, en daartoe de wettekst en toelichting aan te passen.

---

[250] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 13 Gratiewet.*

[251] *Voorgesteld artikel 7.3.6, eerste en tweede lid, in de tweede vaststellingswet. De strafonderbreking is neergelegd in voorgesteld artikel 7.3.4 in de tweede vaststellingswet.*

De Afdeling constateert terecht dat de regeling van de strafonderbreking valt onder artikel 7.2.1, dat het toezicht op de verschillende bijzondere voorwaarden regelt, maar niet is meegenomen in de herstructurering en uniformering van de bijzondere voorwaarden en het toezicht. Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven tot een heroverweging van de keuze om de regeling van strafonderbreking in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Naar aanleiding daarvan is besloten om de bepalingen van de strafonderbreking over te hevelen naar de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Dit zal in de invoeringswet gebeuren. Voor de eerste aanvullingswet heeft dit tot gevolg dat de artikelen 7.3.4 en 7.3.6, tweede lid, worden geschrapt en de artikelen 7.2.1 en 7.7.8 aangepast. In de artikelsgewijze toelichting bij het schrappen van de artikelen 7.3.4 en 7.3.6, tweede lid, wordt toegelicht waarom regeling van de strafonderbreking wetssystematisch beter passend wordt geacht in de genoemde beginselenwetten.

E. Strafvordering op zee en in de lucht

1. Inhoud en achtergrond

De eerste aanvullingswet moderniseert de regels over de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden aan boord van zeevaartuigen en luchtvaartuigen. Deze regels zijn nu opgenomen in de titel Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank (Vierde boek, Titel VIb, artikelen 539a tot en met 539w Sv). In de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is een plaats voor de nieuwe regeling Strafvordering op zee en in de lucht gereserveerd in het boek voor bijzondere regelingen (Hoofdstuk 3 van Boek 6). Met de eerste aanvullingswet wordt dit hoofdstuk inhoudelijk ingevuld.[252] Bij deze gelegenheid worden de verouderde regelingen gemoderniseerd en in lijn gebracht met de rest van het nieuwe wetboek. Daarnaast worden wijzigingen in Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering aangebracht om de verhouding tussen het nationale en internationale recht beter tot uitdrukking te brengen.[253]

Op strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht is in beginsel het reguliere strafprocesrecht van toepassing.[254] De gewone regels zijn echter niet altijd geschikt voor deze situaties. Op een zeevaartuig of in een luchtvaartuig is immers als regel geen opsporingsambtenaar, (hulp)officier van justitie of rechter-commissaris aanwezig om opsporingshandelingen te verrichten, dwangmiddelen in te zetten of toezicht te houden op de inzet hiervan. De kapitein van een zeeschip, de commandant van een oorlogsschip, en de gezagvoerder van een luchtvaartuig moeten in die gevallen dus zelfstandig handelen.[255]

Het uitgangspunt is in die situaties dat er zo snel mogelijk contact wordt gezocht met de bevoegde autoriteiten. In sommige situaties zal dit contact echter niet direct mogelijk zijn of zijn de communicatiemiddelen niet geschikt voor strafvorderlijke doeleinden. Bij een vlucht zal het tenminste een aantal uren duren voordat het vliegtuig kan landen en alsnog contact met bevoegde autoriteiten kan worden opgenomen.

---

[252] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.3 Modernisering van de bijzondere bepalingen met betrekking tot strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht (Boek 6, Hoofdstuk 3).*

[253] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1.4a.*

[254] *Zie huidige artikel 359 en het voorgestelde 1.1.4a Sv.*

[255] *Voorgesteld artikel 6.3.1. Onder de kapitein wordt ook de leidinggevende van een installatie ter zee (bijvoorbeeld een booreiland) verstaan.*

Bij een schip op de oceaan kan dit zelfs langer dan tien dagen duren. In deze omstandigheden zijn bijzondere voorzieningen voor de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden noodzakelijk.[256]

2. Bekendheid van de regeling

De regeling voor strafvordering op zee en in de lucht richt zich onder andere op kapiteins, commandanten en gezagvoerders. De toepassing van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden behoort niet tot de kern van hun werkzaamheden. Uit onderzoek blijkt dat de huidige regels in het Wetboek van Strafvordering bij deze doelgroep weinig bekendheid genieten. De bevoegdheden worden in de praktijk wel toegepast, maar zonder dat men zich bewust is van de wettelijke grondslag.[257] *Meestal wordt gehandeld op basis van richtlijnen, handboeken of protocollen die door de sector zelf zijn ontwikkeld. Daarnaast zijn in veel gevallen bijzondere wet- of regelgeving en specifieke verdragen van toepassing. Het optreden van de commandant wordt bijvoorbeeld genormeerd in de Wet militaire strafrechtspraak en het Wetboek van Militair Strafrecht. In de toelichting wordt weinig aandacht besteed aan de juridische context waarbinnen kapiteins, commandanten en gezagvoerders opereren en de verhouding tot de voorgestelde regeling.*

Deze context roept een meer praktische vraag op: hoe worden kapiteins, commandanten en gezagvoerders op de hoogte gesteld van de aanstaande wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering? Hoewel de regeling op veel punten inhoudelijk hetzelfde blijft, worden ook nieuwe verplichtingen in het leven geroepen. De kapitein, commandant en gezagvoerder worden bijvoorbeeld verplicht om bij de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen te maken.[258] *Dergelijke wijzigingen zullen ook hun doorwerking moeten vinden in de richtlijnen en/of handboeken die in de praktijk gehanteerd worden. Daarnaast zullen de actoren zelf ervan bewust moeten worden gemaakt dat de regels gaan veranderen.*

De Afdeling adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de wijze waarop deze doelgroep over de wijzigingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt geïnformeerd. Daarbij is van belang dat de wijzigingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering beslag krijgen in bestaande richtlijnen en/of handboeken.

Met de Afdeling is de regering van mening dat het van groot belang is dat de kapiteins, commandanten en gezagvoerders van luchtvaartuigen goed worden geïnformeerd over de wijzigingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In lijn met het advies van de Afdeling is in paragraaf 8.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting hieraan nader aandacht besteed.

---

256 *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.3 Modernisering van de bijzondere bepalingen met betrekking tot strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht (Boek 6, Hoofdstuk 3).*

257 *L.A. van Noorloos e.a., Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank, WODC 2019, p. 52.*

258 *Voorgesteld artikel 6.3.10, vijfde lid.*

3. Meld- en registratieplichten

a. Meld- en registratieplicht voor de kapitein

De kapitein is verplicht om direct mededeling te doen aan de (hulp)officier van justitie bij ernstige strafbare feiten. Het gaat dan om de strafbare feiten waarbij de veiligheid van het schip of degenen die zich op het schip bevinden ernstig in gevaar is gebracht of waardoor iemands dood of zwaar lichamelijk letsel is veroorzaakt.[259] Nieuw is dat de kapitein ook mededeling moet doen van feiten waarvan een opvarende verlangt aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.[260] Daarnaast moet de kapitein een register bijhouden met de strafbare feiten waarop de meldingsplicht van toepassing is. Hij moet ook andere strafbare feiten registeren als hij ten aanzien van die feiten strafvorderlijke bevoegdheden heeft toegepast. In het register moet hij opnemen waar en wanneer deze feiten zijn gepleegd, welke bevoegdheden hij heeft ingezet en voor zover mogelijk moet hij de gegevens van eventuele verdachten, slachtoffers en getuigen hierin opnemen. Als de kapitein nalaat om aan de meldplicht of registratieplicht na te leven, is hij strafbaar.[261]

De meld- en registratieplicht geldt niet voor commandanten van een oorlogsschip en gezagvoerders van luchtvaartuigen. Dit roept de vraag op waarom hiervoor niet gekozen is. Uit de toelichting blijkt dit niet. Wordt op een andere wijze ondervangen dat bij dergelijke ernstige strafbare feiten melding wordt gedaan bij de bevoegde autoriteiten? In de luchtvaart geldt bijvoorbeeld een meldplicht voor voorvallen die een risico vormen voor de luchtvaartveiligheid.[262]

De Afdeling adviseert in te gaan op de keuze om voor de commandant en de gezagvoerder geen registratie- en meldplicht op te nemen.

De Afdeling wijst er terecht op dat de meld- en registratieplicht zoals deze is opgenomen in de artikelen 6.3.21 en 6.3.22 niet geldt voor commandanten van een oorlogsschip en gezagvoerders van luchtvaartuigen. Evenals in het huidige Wetboek van Strafvordering geldt de meld- en registratieplicht enkel voor de kapitein. Naar aanleiding van dit advies is in de artikelsgewijze toelichting bij Boek 6, Titel 3.4, de achtergrond daarvan toegelicht.

b. De kapitein als verdachte

De meld- en registratieplicht voor de kapitein staat op gespannen voet met het nemo teneturbeginsel als de kapitein zélf een strafbaar feit heeft gepleegd.[263] Het nemo teneturbeginsel houdt in dat niemand verplicht is om mee te werken aan zijn eigen veroordeling. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering is daarom een regeling opgenomen voor de situatie waarin een opvarende aangifte wenst te doen over een strafbaar feit dat door de kapitein is gepleegd. In dat geval zal de vervanger van de kapitein aan de meldplicht moeten voldoen.[264] Er is echter geen regeling getroffen voor de situatie waarin de kapitein zelf verdachte is van ernstige strafbare feiten waarvoor de meldplicht geldt, maar niemand aangifte wil doen.[265] Ook is onduidelijk in hoeverre de kapitein in een dergelijk geval een

---

[259] *Artikel 539u Sv en voorgesteld artikel 6.3.21, eerste lid, onder a en b.*
[260] *Voorgesteld artikel 6.3.21, eerste lid, onder c.*
[261] *Zie artikelen 446a, 471 en 471a Sr.*
[262] *Artikel 7.1 van de Wet Luchtvaart.*
[263] *L.A. van Noorloos e.a., Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank, WODC 2019, p. 103.*
[264] *Voorgesteld artikel 6.3.21, eerste lid, onder c. en derde lid.*
[265] *Voorgesteld artikel 6.3.21, eerste lid, onder a en b.*

registratieplicht behoudt, terwijl ook dat mogelijk spanning oplevert met het nemo teneturbeginsel. Gaat de meld- en registratieplicht in een dergelijk geval dan over op de vervanger van de kapitein?

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de meld- en registratieplicht van de kapitein in het geval hij zelf een strafbaar feit heeft gepleegd.

De Afdeling constateert terecht dat geen regeling is getroffen voor de situatie waarin de kapitein zelf verdachte is van een ernstig strafbaar feit waarvoor de meldplicht geldt, maar niemand aangifte wil doen. Dit adviespunt van de Afdeling heeft aanleiding gevormd om artikel 6.3.21, tweede lid, aan te vullen om hierin alsnog te voorzien. Daarnaast is aan artikel 6.3.22 een derde lid toegevoegd, waarin tot uitdrukking komt dat in een dergelijk geval de registratieplicht geldt voor de vervanger van de gezagvoerder van een Nederlands schip of Nederlands zeevissers-schip. De artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 6.3.21 en 6.3.22 is op deze onderdelen bijgesteld.

c. De bescherming van persoonsgegevens

Wanneer de kapitein het register met strafbare feiten bijhoudt, verwerkt hij persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens. Nieuw is dat in de wet wordt opgenomen dat voor zover mogelijk de personalia, nationaliteit en contactgegevens van elke verdachte, getuige en slachtoffer worden geregistreerd.[266] Dit roept de vraag op welke gegevensverwerkingsregime op het register van toepassing is en welke waarborgen zijn getroffen ten behoeve van de bescherming van deze personen.

De registerplicht sluit volgens de toelichting aan bij de verplichting van de kapitein om een scheepsdagboek bij te houden. Deze verplichting is opgenomen in artikel 348 van het Wetboek van Koophandel. Hierop is in beginsel het regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing.

Uit de AVG volgt dat voor de registratie van strafrechtelijke gegevens geldt dat deze enkel onder het toezicht van de overheid mogen worden bijgehouden of dat passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene worden geboden.[267] Mogelijk valt de registerplicht ook onder het regime van de AVG, maar het is ook denkbaar dat deze binnen het bereik van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens valt. In dat geval is het openbaar ministerie verwerkingsverantwoordelijk voor het register en is de kapitein verwerker.[268]
Hiervan is sprake als het openbaar ministerie het doel en de middelen van de verwerking bepaalt. Uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt echter niet wat het doel van het register is, hoe het openbaar ministerie kan beschikken over het register en hoe het openbaar ministerie toezicht kan houden of welke wijze de registratie plaatsvindt en of hierbij voldoende waarborgen in acht worden genomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag welk gegevensverwerkingsregime op de registratie van strafbare feiten door de kapitein van toepassing is en welke waarborgen voor dit register gelden.

---

266 *Voorgesteld artikel 6.3.22, eerste lid, onder f.*
267 *Artikel 10 AVG.*
268 *Artikel 1 Wjsg.*

Op grond van het huidige artikel 539v, derde lid, dient de schipper in het register van strafbare feiten reeds de personalia en nationaliteit van de verdachte en van de getuigen te noteren. Dit is overgenomen in artikel 6.3.22, waaraan is toegevoegd dat de genoemde gegevens «voor zover mogelijk» genoteerd dienen te worden van elke verdachte, getuige en slachtoffer en dat «indien mogelijk» ook de contactgegevens worden genoteerd. Het advies van de Afdeling om in te gaan op de vraag welk gegevensverwerkingsregime op de registratie van strafbare feiten van toepassing is en welke waarborgen voor het register gelden, is opgevolgd door op dit punt de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.3.22 aan te vullen.

4. Verhouding tot andere bijzondere regelingen

De regeling voor strafvordering op zee en in de lucht is opgenomen in Hoofdstuk 3 van Boek 6, waarin meer bijzondere regelingen zijn opgenomen. In Hoofdstuk 1 van dit Boek staan voorzieningen die betrekking hebben op jeugdigen en jongvolwassen verdachten. Voor jeugdige verdachten geldt onder andere dat zij de mogelijkheid hebben tot een medisch onderzoek en dat zij het recht hebben om vergezeld te worden door een ouder of een persoon naar keuze bij het verhoor. Bij het toepassen van dwangmiddelen en bij het verhoor moeten het belang van het kind worden meegewogen.[269] Wanneer een jeugdige op een schip of in een vliegtuig strafbare feiten pleegt, zijn dergelijke voorzieningen echter niet altijd te realiseren. Dit roept de vraag op wat in een voorkomend geval van de kapitein of een gezaghebber van een vliegtuig wordt verwacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de bijzondere regelingen in Boek 6 ten aanzien van jeugdigen en jongvolwassenen aan de ene kant en de regeling voor strafvordering op zee en in de lucht aan de andere kant zich tot elkaar verhouden.

Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 8.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting op Boek 6, Hoofdstuk 3, aangevuld. Hierin wordt tot uitdrukking gebracht dat de bijzondere bepalingen over strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht gelden in aanvulling op de gewone regels voor strafvordering, en dat dit betekent dat de regels van het jeugdstrafprocesrecht in Boek 6, Titel 1.1 (jeugdigen en jongvolwassenen) als gewone regels voor strafvordering in beginsel op strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht van toepassing zijn.

F. Overige opmerkingen

1. Inleiding

In dit deeladvies worden enkele opmerkingen geplaatst bij onderwerpen die in de overige deeladviezen nog niet aan de orde zijn gekomen. In het navolgende worden achtereenvolgens enkele opmerkingen gemaakt bij de onderdelen onderzoek met betrekking tot het lichaam (punt 2), de deskundigenregeling (punt 3), de vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel (punt 4), het bewaren van sporendragers (punt 5) en de introductie van een heimelijke bevoegdheid tot inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk (punt 6).

---

[269] *Zie ook EU Richtlijn 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.*

2. Onderzoek met betrekking tot het lichaam

a. Inleiding

In hoofdstuk 6 van boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden de opsporingsbevoegdheden met betrekking tot het lichaam geregeld. Het uitgangspunt bij dit soort onderzoek is dat de onderzoeksbevoegdheden gedwongen worden toegepast. Het is echter ook mogelijk dat een verdachte of een derde vrijwillig meewerkt aan lichaamsonderzoek. Met de eerste vaststellingswet is de toestemming voor dergelijk onderzoek geregeld in artikel 2.6.3. De eerste aanvullingswet brengt hier enkele wijzigingen in aan en introduceert een nieuwe regeling in artikel 2.6.4a voor lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. De Afdeling heeft enkele opmerkingen bij deze wijzigingen en nieuwe regeling.

b. Lichaamsonderzoek bij minderjarigen

De eerste aanvullingswet introduceert in artikel 2.6.3 een regeling over het geven van toestemming voor lichaamsonderzoek bij betrokkenen onder de achttien jaar. Zo wordt bepaald dat als de betrokkene onder de twaalf jaar is, het geven van de toestemming plaats moet vinden door de ouders met gezag over de betrokkene.[270] Als het om specifiek een slachtoffer onder de twaalf jaar gaat, kan in twee gevallen van dit voorschrift worden afgeweken: ouders kunnen niet tijdig worden bereikt of het vermoeden bestaat dat ouders niet in belang van het kind handelen. Als het onderzoek dringend noodzakelijk is, mag in die gevallen het onderzoek toch worden verricht op bevel van de officier van justitie, voor welk bevel een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. De kinderrechter moet dan optreden als rechter-commissaris.[271]

De Afdeling merkt op dat als de betrokkene onder de twaalf jaar niet het slachtoffer is, maar een verdachte of andere derde, het geven van de toestemming voor lichaamsonderzoek altijd plaats moet vinden door de ouders met gezag.[272] Dit doet de vraag rijzen hoe moet worden gehandeld als er twee ouders zijn met gezag, en slechts één van deze ouders toestemming geeft. Kan het onderzoek dan niet worden uitgevoerd?

De Afdeling adviseert om ter verduidelijking van de regeling in de toelichting nader in te gaan op bovenstaande vraag.

In reactie op dit adviespunt is in de memorie van toelichting bij artikel 2.6.3, derde lid, de gevraagde verduidelijking geboden. Verhelderd is dat het onderzoek bij een verdachte onder de twaalf jaar niet kan worden verricht als één van de gezagsdragende ouders (als bedoeld in artikel 1.1.10, tweede lid) geen toestemming geeft voor dat onderzoek, waarbij ook de redenen hiervoor zijn uiteengezet.

---

[270] *Voorgesteld artikel 2.6.3, derde lid. Hierin wordt gesproken over «een ouder», waaronder in het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt verstaan «de ouder of de voogd die het gezag als bedoeld in artikel 245 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek over de minderjarige uitoefent», zie artikel 1.1.10 tweede lid in de eerste vaststellingswet. In de toelichting bij de eerste aanvullingswet wordt aangegeven dat als er twee ouders als bedoeld in artikel 1.1.10 tweede lid zijn, beide ouders toestemming moeten geven, zie Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6.3, derde lid.*

[271] *Voorgesteld artikel 2.6.3 derde lid.*

[272] *Voor verdachten onder de twaalf jaar volgt dit ook uit voorgesteld artikel 6.1.39 in de eerste vaststellingswet.*

c. Lichaamsonderzoek bij bewusteloosheid

Personen die (tijdelijk) bewusteloos zijn, kunnen geen toestemming geven voor lichaamsonderzoek. Voor die situatie wordt een regeling getroffen in artikel 2.6.4a. De regeling houdt in dat onderzoek dat normaal zonder toestemming kan worden uitgeoefend, ook bij een betrokkene die bewusteloos is kan worden verricht, maar alleen indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. Onderzoek waarvoor normaal wel toestemming nodig is, kan niet worden verricht bij een betrokkene die bewusteloos is, tenzij het een vermoedelijk slachtoffer betreft. In dat geval kan het onderzoek worden verricht als is voldaan aan bepaalde waarborgen, zoals dat het onderzoek moet worden bevolen door de officier van justitie.

De politie heeft geadviseerd om in artikel 2.6.4a te bepalen dat voor bepaalde onderzoeken een bevel van de officier van justitie niet nodig is als de identiteit van de bewusteloze persoon onbekend is. Het gaat om drie soorten onderzoek die dan uitsluitend ter identificering van de bewusteloze persoon mogen worden ingezet: het maken van afdrukken van lichaamsdelen, het nemen van maten, en het maken van beeldopnamen. Ziekenhuizen vragen de politie namelijk regelmatig om hulp bij de identificatie van bewusteloze patiënten waarvan de identiteit na enige dagen nog steeds niet bekend is. Het gaat dan doorgaans om personen die slachtoffer zijn van eenzijdige ongevallen, personen die om medische redenen bewusteloos op straat zijn aangetroffen en drenkelingen. Nu verleent de politie deze hulp op grond van haar hulpverleningstaak zoals omschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012.

Volgens de politie is de genoemde grondslag van artikel 3 Politiewet 2012 niet meer toereikend voor het uitvoeren van de genoemde drie soorten onderzoek buiten het kader van strafvordering, als dit met de nieuwe regeling in artikel 2.6.4a binnen het kader van strafvordering alleen met een bevel van de officier van justitie is toegestaan. Dit is anders als het binnen het kader van strafvordering ook zonder een bevel van de officier van justitie kan.[273]

Het advies van de politie wordt niet overgenomen, zo vermeldt de toelichting.[274] *Het lijkt de Afdeling gewenst dat de politie genoemde onderzoeken buiten het kader van strafvordering vanuit een oogpunt van hulpverlening moet kunnen uitvoeren. Het is echter de vraag of artikel 3 Politiewet 2012 hiervoor als grondslag kan volstaan. De toelichting gaat hier niet op in. De Afdeling adviseert om dit alsnog te doen.*

In reactie op dit adviespunt wordt overwogen dat beantwoording van de vraag van de Afdeling de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten gaat. Het gaat in dit wetsvoorstel immers niet om de (normering van de) hulpverleningstaak van de politie, bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012. Dat wordt in de memorie van toelichting bij artikel 2.6.4a, tweede lid, nader uiteengezet.

3. Deskundigenregeling

De eerste aanvullingswet brengt enkele wijzigingen aan in de met de eerste vaststellingswet voorgestelde regeling van het deskundigenonderzoek dat resulteert in een verslag (Boek 1, Hoofdstuk 7, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering). De aanleiding voor deze wijzigingen is de opmerking van de politie en het Openbaar Ministerie bij het in de eerste

---

[273] *Advies van Politie, 16 september 2024, p. 9.*
[274] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6.4a, tweede lid.*

vaststellingswet gekozen uitgangspunt dat de officier van justitie alleen geregistreerde deskundigen kan benoemen. Dit zijn de deskundigen die in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) geregistreerd staan. De rechter-commissaris kan deze geregistreerde deskundigen eveneens benoemen, maar kan ook niet-geregistreerde deskundigen benoemen. De politie en het Openbaar Ministerie hebben erop gewezen dat het gekozen uitgangspunt dat de officier van justitie alleen geregistreerde deskundigen kan benoemen problematisch is bij specifiek DNA-onderzoek: het sluit niet aan bij het huidige wetboek en kan in de uitvoeringspraktijk grote gevolgen hebben.[275]

Vanwege de opmerking van de politie en het Openbaar Ministerie is opnieuw naar de voorgestelde regeling van het deskundigenonderzoek gekeken en zijn enkele verbeteringen voorgesteld. De Afdeling heeft een opmerking over één van deze verbeteringen.

Voor deskundigenonderzoek dat resulteert in een verslag is voorgeschreven dat een deskundige benoemd wordt met een bepaalde onderzoeksopdracht.[276] *Denk aan een wapen- en munitieonderzoeker voor het onderzoeken van een schietincident, of een forensisch arts voor het beoordelen van bepaald letsel of een verdacht overlijdensgeval. Met de eerste aanvullingswet wordt een alternatief gegeven voor het benoemen van een specifieke deskundige. Er wordt namelijk de mogelijkheid geboden om in het benoemingsbesluit te bepalen «dat een organisatie waarvoor deskundigen werkzaam zijn een deskundige aanwijst die de opdracht uitvoert».*[277]

Volgens de toelichting komt deze verbetering voort uit de huidige praktijk waarin niet altijd een specifieke deskundige wordt benoemd als het gaat om onderzoek dat wordt verricht binnen een organisatie zoals het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Het gaat dan om organisaties waarvoor vaak meerdere deskundigen werkzaam zijn die gekwalificeerd zijn om het betreffende onderzoek uit te voeren. In dat geval zou het niet noodzakelijk zijn om al in het benoemingsbesluit een specifieke deskundige aan te wijzen. Wel moet uit het benoemingsbesluit blijken of het moet gaan om een geregistreerde deskundige of een niet-geregistreerde deskundige.[278]

In de toelichting wordt voorts genoemd dat in de consultatieversie van het wetsvoorstel was opgenomen dat het mogelijk is in het benoemingsbesluit te bepalen dat een organisatie de deskundige aanwijst indien bij die organisatie meerdere deskundigen werkzaam zijn die de opdracht kunnen uitvoeren. Deze tekst bleek echter niet handig, omdat dan voorafgaand aan de benoeming steeds eerst geïnformeerd zou moeten worden hoeveel deskundigen op een bepaald deskundigheidsgebied de organisatie in dienst heeft.[279]

Het voorgaande impliceert dat bedoeld is dat de organisatie alleen een deskundige kan aanwijzen die voor de organisatie werkzaam is. De voorgestelde wettekst kan echter zo worden uitgelegd dat de organisatie elke deskundige die geschikt is om de opdracht uit te voeren kan aanwijzen. Dus bijvoorbeeld ook een deskundige die bij een andere

---

[275] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.1 Inleiding deskundigenregeling.*
[276] *Artikel 1.7.1 eerste lid, in de eerste vaststellingswet. Zie idem het huidige artikel 51i eerste lid Sv.*
[277] *Voorgesteld artikel 1.7.1 tweede lid.*
[278] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.3 Benoeming via organisatie in plaats van deskundige op naam, en Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.7.1.*
[279] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.7.1.*

organisatie werkzaam is, van wie de kwaliteit dus niet door de aanwijzende organisatie gewaarborgd kan worden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting en wettekst te expliciteren of het inderdaad de bedoeling is dat een organisatie alleen een deskundige kan aanwijzen die voor de organisatie werkzaam is. De Afdeling adviseert daarnaast om in de toelichting te verduidelijken wat wordt verstaan onder «werkzaam zijn bij».

Het advies om in de toelichting en wettekst te expliciteren dat het de bedoeling is dat een organisatie alleen een deskundige kan aanwijzen die voor de organisatie werkzaam is, is opgevolgd. Het voorgestelde artikel 1.7.1, tweede lid, en de toelichting bij dit artikellid zijn daartoe aangepast. Daarbij is ook, zoals door de Afdeling is geadviseerd, verduidelijkt wat wordt verstaan onder «werkzaam zijn bij».

4. Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel

De vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens is met de eerste vaststellingswet (net als in het huidige recht) geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Met de eerste aanvullingswet wordt voorgesteld om deze vernietiging als strafrechtelijke maatregel op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. De reden voor deze verplaatsing is dat de vernietiging vergelijkbaar is met de in het Wetboek van Strafrecht geregelde maatregel van onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen.

De strafvorderlijke regels blijven staan in het Wetboek van Strafvordering en worden vereenvoudigd, omdat ze in samenhang met de strafvorderlijke regels voor de onttrekking aan het verkeer kunnen worden vormgegeven.[280]

De Afdeling heeft een opmerking over de voorwaarden voor de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Deze voorwaarden veranderen inhoudelijk niet. Gezien de gemaakte vergelijking met de maatregel van onttrekking aan het verkeer, ligt een afstemming tussen de voorwaarden van beide maatregelen voor de hand. Een dergelijke afstemming lijkt echter niet te zijn gemaakt. Dit blijkt uit het navolgende.

De vernietiging betreft ten eerste ontoegankelijk gemaakte gegevens «met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan». Deze gegevens mogen alleen vernietigd worden voor zover dit noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.[281] Vergelijkbaar hieraan ziet de onttrekking aan het verkeer op voorwerpen met betrekking tot welke het feit is begaan, of met behulp van welke het feit is begaan of voorbereid. De onttrekking ziet echter ook op nog drie andere categorieën voorwerpen gerelateerd aan het strafbare feit. En voor al deze categorieën geldt een ander vereiste dan voor de vernietiging, te weten dat de voorwerpen van zodanige aard moeten zijn, dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang.

De vernietiging betreft ten tweede ontoegankelijk gemaakte gegevens «die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang». Ook deze gegevens mogen alleen vernietigd worden voor zover dit noodzakelijk is ter voorkoming van

---

[280] *memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10. Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel.*

[281] *Voorgesteld artikel 36d sub a Sr.*

nieuwe strafbare feiten.[282] Vergelijkbaar hiermee kunnen voorwerpen van dezelfde aard worden onttrokken aan het verkeer, maar dan alleen indien deze «kunnen dienen tot het begaan of de voorbereiding van soortgelijke feiten, dan wel tot de belemmering van de opsporing daarvan».[283] Dit vereiste is beperkter geformuleerd dan voor de vernietiging van gegevens van dezelfde aard, want die vernietiging moet zoals gezegd noodzakelijk zijn ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de afwezigheid van een nadere afstemming tussen de voorwaarden voor de twee maatregelen, dan wel de voorwaarden nader op elkaar af te stemmen en hiertoe de wettekst en toelichting aan te passen.

In de memorie van toelichting (zie de artikelsgewijze toelichting op het nieuwe artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht) is in navolging van het advies van de Afdeling ingegaan op de verschillen in de voorwaarden voor de toepassing van de twee maatregelen. Deze voorwaarden verschillen inderdaad enigszins van elkaar. Kern is dat voor wat betreft de vernietiging van gegevens is gekozen voor een formulering van de gronden die meer toegespitst is op de aard van digitale gegevens en die aansluit op de gronden waarop deze gegevens, voorafgaand aan vernietiging als definitieve maatregel op grond van het Wetboek van Strafvordering ontoegankelijk kunnen worden gemaakt als voorlopige maatregel.

5. Het bewaren van sporendragers

Bij een opsporingsonderzoek worden regelmatig voorwerpen in beslag genomen. Met de eerste vaststellingswet is een apart regime geïntroduceerd voor het bewaren van voorwerpen die sporen dragen van het strafbare feit (hierna: sporendragers).[284] Het huidige Wetboek van Strafvordering kent één regime voor alle voorwerpen die in beslag zijn genomen, ongeacht of die voorwerpen sporen dragen van het strafbare feit. Een aparte regeling voor sporendragers is volgens de regering noodzakelijk omdat sporendragers van doorslaggevende betekenis kunnen zijn, bijvoorbeeld voor het oplossen van cold cases of bij de behandeling van herzieningsverzoeken na een novum.[285]

Met de eerste aanvullingswet is een verduidelijking aangebracht in de bepaling over sporendragers zoals die in de eerste vaststellingswet is opgenomen. Ook is een inhoudelijke wijziging aangebracht, namelijk dat sporendragers na afloop van de termijn altijd worden vernietigd. In een algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald in welke gevallen het regime voor sporendragers geldt, en voor welke termijn sporendragers worden bewaard.

Uit de toelichting bij de eerste aanvullingswet blijkt dat het bij sporendragers vaak zal gaan om voorwerpen met een geringe waarde, zoals kledingstukken, afval, klein huisraad en gereedschappen. Het wordt echter niet uitgesloten dat ook voorwerpen met een aanzienlijke waarde worden aangemerkt als sporendrager. Hiervoor kan de betrokkene met een schadevergoeding worden gecompenseerd.[286] De Afdeling merkt op dat voorwerpen met een grote financiële, emotionele of historische waarde

---

[282] *Voorgesteld artikel 36d sub b Sr.*
[283] *Voorgesteld artikel 36c lid 2 Sr.*
[284] *Voorgesteld artikel 2.7.24 in de eerste vaststellingswet.*
[285] *memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 549.*
[286] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.7.24.*

als sporendrager worden aangemerkt en onder het verzwaarde beslagregime voor sporendragers kunnen vallen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een erfstuk van het slachtoffer of een geroofd museumstuk. Een schadevergoeding lijkt dan niet altijd passend.

Uit de toelichting blijkt dat als een voorwerp eenmaal als sporendrager wordt aangemerkt, het beslagregime voor sporendragers onverkort van toepassing is en het voorwerp na afloop van de beslagtermijn altijd moet worden vernietigd. De toelichting vermeldt dat betrokkenen beklag kunnen instellen tegen de inbeslagneming, maar dat als een voorwerp terecht is aangemerkt als sporendrager, het beklag ongegrond is.

Met de inbeslagname en vernietiging van sporendragers wordt echter een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van de betrokkene. Een dergelijke inbreuk moet noodzakelijk en proportioneel zijn. Dit roept de vraag op of de beklagprocedure voldoende ruimte laat voor een dergelijke belangenafweging. Daarbij komt de vraag op of het bij voorwerpen die een grote materiële of immateriële waarde vertegenwoordigen niet wenselijk is dat deze bij wijze van uitzondering na het verstrijken van de bewaartermijn kunnen worden teruggeven aan de rechtmatig eigenaar.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verschillende belangen die een rol spelen bij het bewaren en vernietigen van sporendragers en in te gaan op de mogelijkheden voor de belanghebbende om op te komen voor hun belangen.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.7.24) nader in te gaan op de wijze waarop in de regeling van het bewaren en vernietigen van sporendragers rekening wordt gehouden met de belangen van de eigenaar van het voorwerp, vooral als het gaat om voorwerpen met een grote financiële, emotionele of historische waarde. Als eenmaal vaststaat dat een voorwerp onder de regeling voor het handhaven van het beslag op sporendragers valt, is het niet wenselijk dat dit voorwerp via een beklagprocedure niettemin moet worden teruggegeven. Het is daarom van groot belang dat bij de vormgeving van de algemene maatregel van bestuur daarmee rekening wordt gehouden, en dat in overleg met de uitvoeringsinstanties nader wordt bepaald wat voor voorwerpen onder de regeling zullen komen te vallen. Te meer omdat die voorwerpen na afloop van de bewaartermijn worden vernietigd. Het belang van een evenwichtige regeling wordt terdege onderkend.

6. Heimelijke bevoegdheid tot inloggen met rechtmatig verkregen gegevens

In het wetsvoorstel wordt in artikel 2.8.17 een nieuwe bevoegdheid voor opsporingsambtenaren gecreëerd om heimelijk in te loggen met rechtmatig verkregen gegevens. Met deze bevoegdheid kunnen opsporingsambtenaren zich met gebruik van rechtmatig verkregen (inlog)gegevens toegang verschaffen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of geautomatiseerde werk om gegevens over te nemen die daarop zijn opgeslagen. Een opsporingsambtenaar kan met deze bevoegdheid bijvoorbeeld inloggen in een e-mailaccount of social media-account als bij een doorzoeking inloggegevens zijn gevonden.

De bevoegdheid is bedoeld voor het overnemen van gegevens die zijn opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk. De Afdeling leidt uit de toelichting af dat het begrip overnemen ziet op het kopiëren van gegevens om informatie te verzamelen voor een opsporingsonderzoek. In de toelichting wordt een voorbeeld gegeven waarbij

een opsporingsambtenaar deze bevoegdheid gebruikt voor het inloggen op een cryptocurrency-wallet en het overboeken van deze currency naar een wallet van het openbaar ministerie.[287] De handelingen in dit voorbeeld gaan verder dan het enkel overnemen van gegevens en zitten meer in de sfeer van de inbeslagname.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de betekenis van het begrip overnemen in artikel 2.8.17. Als dit meer inhoudt dan het enkel «kopiëren» van gegevens, adviseert de Afdeling in te gaan op de verhouding van deze bepaling tot andere bevoegdheden die meer in de sfeer van de inbeslagname liggen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is in de toelichting op artikel 2.8.17 opgenomen dat het «overnemen van gegevens», bedoeld in dit artikel, aansluit bij de gegeven definitie in artikel 2.1.1: «het kopiëren van gegevens uit een externe bron». Voor de inbeslagneming van cryptocurrency kan gebruik worden gemaakt van de klassieke bevoegdheden tot inbeslagneming.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
E. Helder

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele en technische wijzigingen en verduidelijkingen, die niet hun aanleiding vinden in het advies van de Afdeling, door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Allereerst is **nieuwe wetgeving**, die in het Staatsblad is gepubliceerd nadat dit voorstel voor advies was voorgelegd aan de Afdeling, door middel van deze aanvullingswet verwerkt in het nieuwe wetboek. Het gaat daarbij om de Wet uitbreiding strafbaarheid spionageactiviteiten (Stb. 2025, 76), de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 (Stb. 2025, 124) en de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Stb. 2025, 333). Deze nieuwe wetten zorgen voor wijzigingen in de artikelen 1.5.11, 2.1.8, 2.7.9, 3.3.5, 4.5.3, 5.5.5, 6.2.2, 6.2.4 en 6.5.15. Tevens zorgen deze nieuwe wetten voor de invoeging van de nieuwe artikelen 4.2.25a en 5.4.22a.

Daarnaast is een aantal **omissies** uit het voorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd hersteld. Zo heeft de inbreng van diverse ketenorganisaties ervoor gezorgd dat in Boek 8 de volgende artikelen zijn verbeterd: 8.2.11, 8.2.27, 8.3.9, 8.5.9, 8.5.22, 8.7.7 en 8.9.16. Nadere overweging heeft geleid tot het alsnog overnemen van het huidige artikel 5.8.7, eerste lid, in het nieuwe artikel 8.9.18. Andere artikelen waarin omissies zijn hersteld of verduidelijkingen zijn doorgevoerd betreffen de artikelen 1.11.4, 2.5.1, 2.5.9, 2.5.14, 2.5.35, 6.1.14, 6.5.15, 6.5.16, 7.1.18, 7.2.7, 7.3.7, 7.3.12, 7.6.14, 7.7.5 van het nieuwe wetboek. Ook in de artikelen 14c, 38v en 77aa van het Wetboek van Strafrecht zijn omissies hersteld met dit voorstel.

---

[287] *memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting artikel 2.8.17.*

In verband met de voorgenomen verplaatsing van de regeling van de strafonderbreking naar de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen zijn in dit voorstel wijzigingen doorgevoerd in de artikelen 7.2.1, 7.3.4, 7.3.6 en 7.7.8.

In het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling waren wijzigingen in de artikelen 1.2.19, vierde lid, en 2.7.62, opgenomen. Deze wijzigingen zijn geschrapt omdat de artikelen waarin zij waren aangebracht onderwerpen betreffen die in de tweede aanvullingswet breder worden bezien.

Bij het verwerken van het advies van de Afdeling zijn de verschillende onderwerpen in dit voorstel nogmaals beoordeeld. Ook die beoordeling heeft tot wijzigingen geleid die niet rechtstreeks het gevolg zijn van het advies. Zo is in de regeling van **procesafspraken** nog een aantal verbeteringen aangebracht. In de versie van de memorie van toelichting die ter advisering aan de Afdeling is voorgelegd, was al opgenomen – mede ter uitvoering van de aangenomen motie-Van Nispen/Ellian (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 62) – 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. De enkele omstandigheid dat een procesafspraak over wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gemaakt levert geen zelfstandige grond op om de aan de verdachte op te leggen betalingsverplichting te verminderen. Bij de rechterlijke toetsing van de ontnemingsschikking wordt hetzelfde uitgangspunt gehanteerd. Dit uitgangspunt wordt nu in beide wettelijke regelingen vastgelegd (zie de artikelen 4.2.26b, vierde lid en 4.4.25, tweede lid). Verder is het nieuwe vijfde lid van artikel 5.4.1, met aanpassing van de formulering, aangevuld. Deze bepaling bevat de hoofdregel dat hoger beroep tegen eindvonnissen in beginsel is uitgesloten indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten en enkele uitzonderingen op die hoofdregel. Aan de uitzonderingen wordt toegevoegd dat hoger beroep open staat tegen de beslissing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, voor zover over die voordeelsontneming geen procesafspraken zijn gemaakt. Verder zijn de bepalingen over hoger beroep en beroep in cassatie van overeenkomstige toepassing verklaard in de bijzondere rechtsmiddelenregeling met betrekking tot de vordering van de benadeelde partij (artikel 5.3.37, derde lid, en artikel 5.5.17, derde lid), de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 5.4.41, tweede lid, en artikel 5.5.20, tweede lid) en in de bepalingen met betrekking tot jeugdige verdachten (artikel 6.1.23a en artikel 6.1.23b).

Er zijn diverse aanpassingen doorgevoerd in de **regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam**. Zo is allereerst de memorie van toelichting bij artikel 2.6.14 aangevuld, door in te gaan op de afbakening met de bevoegdheden tot het verrichten van onderzoek aan het lichaam (artikel 2.6.7) en onderzoek in het lichaam (artikel 2.6.8). Tevens is de memorie van toelichting bij artikel 2.6.24 verduidelijkt, in het bijzonder door nader in te gaan op de verhouding tussen de in dat artikel opgenomen bevoegdheid tot lichaamsonderzoek bij overledenen en de overige bevoegdheden met betrekking tot het lichaam. Ook de verhouding tussen de artikelen 2.6.9 en 2.6.13 is in de memorie van toelichting verduidelijkt. Daarnaast is een delegatiegrondslag toegevoegd aan artikel 2.6.5, eerste lid, voor het doorberekenen aan de verdachte van de kosten voor tegenonderzoek. Tevens zijn verschillende bepalingen tekstueel aangepast aan de systematiek van het wetboek. Zo wordt in de artikelen 2.6.3 en 2.6.18 niet meer gesproken over het «vermoedelijke slachtoffer» maar over het «slachtoffer». Daarmee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Ten slotte zijn in dit onderdeel foutieve verwijzingen

verbeterd en omissies hersteld in de wettekst en de memorie van toelichting, in het bijzonder in de artikelen 2.6.3, 2.6.4a, 2.6.6, eerste lid, 2.6.7, eerste lid, 2.6.13, eerste en derde lid, 2.6.17, zevende lid, 2.6.20, eerste lid, en 2.6.24.

Tot slot is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om in de **regeling van de buitengerechtelijke afdoening** een aantal technische wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Allereerst is aan artikel 7.2.5 een vijfde lid toegevoegd dat voorziet in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van de nakoming van andere voorwaarden dan de geldelijke voorwaarden in het eerste tot en met derde lid van die bepaling. Omdat die delegatiegrondslag betrekking heeft op bijzondere voorwaarden die worden verbonden aan een door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf dan wel worden gesteld bij een strafbeschikking of transactieaanbod, wordt de tot de transactie beperkte delegatiegrond die was opgenomen in artikel 3.4.6, zesde en zevende lid, van de versie van het wetsvoorstel die ter advisering is voorgelegd, geschrapt.
Daarnaast is in de wettelijke regeling van de (hoge) ontnemingsschikking scherper afgebakend in welke uitzonderlijke gevallen opnieuw een ontnemings*vordering* kan worden ingediend nadat een ontnemings*schikking* is aangegaan of een vordering tot het verlenen van verlof voor het aangaan van een hoge schikking bij het gerechtshof is ingediend. Daartoe zijn de artikelen 4.4.24, tweede lid, 4.4.27, tweede lid en 4.4.28, derde lid aangevuld. Daarnaast is de inhoud van het huidige artikel 6:4:18, eerste lid, overgeheveld naar artikel 4.4.24, door daaraan een nieuw derde lid toe te voegen.
Artikel 5.4.39 en het opschrift van Boek 5, Afdeling 4.2.2 zijn gewijzigd om te bewerkstelligen dat de beslissing van de rechtbank over de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in hoger beroep eveneens aan het oordeel van het gerechtshof is onderworpen.
Ten slotte is een technische verbetering doorgevoerd in de artikelen 7.2.8c, eerste lid, en 7.4.8, vijfde lid.

In het onderdeel **deskundigenregeling** is in artikel 1.7.5, vierde lid, voor wat betreft het technisch onderzoek een recht op tegenonderzoek voorzien.

Ook in het onderdeel **strafvordering op zee en in de lucht** zijn enkele verbeteringen aangebracht. In de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet is ten aanzien van artikel 7.1.14 opgemerkt dat het huidige artikel 6:1:6, vierde lid, vooralsnog niet was overgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, omdat de inhoud van dat artikellid afhankelijk is van de op dat moment nog niet bekende invulling van Boek 6, Hoofdstuk 3 (Kamerstukken II 2024/25, 36 636, nr. 3, p. 48). Nu de inhoud van dat hoofdstuk bekend is met dit voorstel, kan worden vastgesteld dat artikel 6:1:6, vierde lid, niet hoeft terug te keren in artikel 7.1.14. In de artikelsgewijze toelichting op Boek 6, Hoofdstuk 3, is de achtergrond daarvan toegelicht. Daarnaast zijn in dit onderdeel technische verbeteringen aangebracht in de artikelen 6.3.1 en 6.3.5.

Wij mogen U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel